Office of the Auditor General of Canada

Auditing the Management of People

An Approach to the Identification and Selection of Audit Issues

1997

7315

Table of Contents

		Page
I.	**Purpose and Scope of This Guide**	1
II.	**The Audience for This Guide**	1
III.	**How to Use This Guide**	1
IV.	**A Management-of-People Model**	2
A.	Introduction	2
B.	Some Fundamental Principles in Managing People	3
C.	Some Fundamental Principles in Auditing Management-of-People Issues	4
D.	The Management-of-People Model in Summary	5
E.	Intended Benefits of Using the Proposed Model	11
F.	Putting the Model to Use: Four Key Questions	13
G.	The Cost-Effective Management of People: The Outcomes	13
V.	**Quality of Leadership and Supervision**	15
A.	Introduction	15
B.	Criterion	16
C.	Indicators of Potential Problems	16
D.	Questions for Consideration	16
VI.	**A Sustainable, Competent Work Force**	17
A.	Introduction	17
B.	Criterion	17
C.	Indicators of Possible Problems	17
D.	Questions for Consideration	19
VII.	**An Adaptive and Learning Work Force**	19
A.	Introduction	19
B.	Criterion	21
C.	Indicators of Possible Problems	21
D.	Questions for Consideration	24
VIII.	**A Productive Work Force**	25
A.	Introduction	25
B.	Criterion	27
C.	Indicators of Possible Problems	27
D.	Questions for Consideration	27

102-07581/

IX.	**A Work Force Accountable for Results**		28
	A.	Introduction	28
	B.	Criterion	29
	C.	Indicators of Possible Problems	29
	D.	Questions for Consideration	29
X.	**A Safe and Enabling Work Environment**		30
	A.	Introduction	30
	B.	Criterion	31
	C.	Indicators of Possible Problems	31
	D.	Questions for Consideration	31
XI.	**An Ethical Work Force**		33
	A.	Introduction	33
	B.	Criterion	35
	C.	Indicators of Possible Problems	35
	D.	Questions for Consideration	36
XII.	**Protection of HR Assets**		37
	A.	Introduction	37
	B.	Criterion	37
	C.	Indicators of Possible Problems	38
	D.	Questions for consideration	38

Exhibits

1	Key Elements of a Human Resource Management Framework	6
2	Key Human Resource Systems and Criteria for Assessing Their Suitability and Indicators of Potential Problems	7
3	Examples of Management-of-people Practices	10
4	An Application of the Human Resource Management Model: Findings Resulting from the Study of Human Resource Management in the Yukon Territorial Government (1993)	12
5	The Inability to Provide Effective Leadership and Some of its Effects	15
6	Developing a Strong Management Capability: Not a Priority	16
7	Global Competencies: A Model	18
8	Key Principles of Change Management	22
9	Pitfalls often Associated with Change Management	23
10	Key Principles of Conflict of Interest and Post-employment Guidelines	34
11	Some Ethical Issues by Types of Activity	35

Figure

Fig. 1: A Management of People Model 11

I. Purpose and Scope of This Guide

The purpose of this audit guide is to help the auditor develop an understanding and awareness of management-of-people issues within the context of the entity that they are examining. The guide is aimed at assisting in the identification and assessment of the risks associated with an entity's ability to maintain a sound framework, systems and practices for the management of people, and the impact that potential weaknesses in this area may have on the entity's achievement of desired results (outputs or outcomes).

Applicability. The guide can be used in all types of value-for-money audits undertaken by the Office, including special examinations.

Prerequisite. The auditor must have an in-depth understanding of the entity, including its objectives, the critical success factors and the risk profile associated with its cost-effective achievement of expected results.

Approach. Given its purpose, this guide concentrates on describing a management-of-people model rather than constituting an audit model as such. Auditors are assumed to know audit theory and techniques. In the end, the auditor has to choose which relevant areas of the model, if any, should be included in the audit scope. The choice should be based on the auditor's knowledge of the entity and on professional judgment to what parts of the proposed management-of-people model are critical to achieving the results expected for the entity or activity being audited.

The model. The management-of-people model used in the guide should be treated holistically, that is, integrated fully with the overall management system. Management of people is not to be seen as a separate function in a staff relationship with other management activities at the "sharp end" of the business.

II. The Audience for This Guide

This guide is intended for the use of the trained VFM audit practitioner and project manager. The intent is to provide a comprehensive basis for critical thinking and analysis to identify management-of-people issues that are relevant to the audit objective and scope, and to decide if functional assistance might be warranted.

III. How to Use This Guide

Read the guide. This is a guide intended to promote critical thinking. It is not a checklist or a tool kit. So consider how best to use it to meet the scope and objectives defined for the audit. If necessary, adapt the guide to your needs and ignore areas that are not relevant, and supplement the model where it makes sense to do so.

Use the information already available. Gather as much intelligence as possible on desired results, critical success factors, risks, weaknesses and controls associated with the entity or its field of operation. Sources may include reports on previous attest audits, VFM audits, studies, special examinations or, where relevant, academic research and surveys of best practices.

This guide provides no answers. Instead, it raises questions aimed at sparking original and lateral thinking. It is designed to help the auditor make connections that ultimately will ensure that the audit is properly scoped, effective and efficient.

IV. A Management-of-People Model

A. Introduction

Over the years, auditing has evolved from a transaction-driven to a systems-based approach, and then into results-based and risk-based auditing. Audits dealing with management of people have also evolved out of this same pattern. Initially their focus was on payroll transactions and the systems used to process them. With the advent of the *Auditor General Act* of 1977 and value-for-money auditing, the audit focus shifted to other personnel systems -- such as human resource planning, training and job evaluation -- and their effect on, for example, the productivity of public servants or the cost of managing the payroll. From 1983 on, however, a series of studies conducted by the Office, notably Constraints to Productive Management in the Public Service (1983), Well-Performing Organizations (1988) and Values, Service and Performance (1990), seemed to point to factors other than personnel systems that had significant impacts on the performance of public sector organizations. In addition, there was increasing dissatisfaction with systems-based auditing. For example, a survey of practices conducted in 1988 revealed that:

- management of people was considered in value-for-money audits only if payroll cost was material;
- when human resource issues were examined, the focus was often on traditional "personnel" functions, (staffing, job evaluation, compensation, etc.), with few tangible results in relation to the time and effort spent;
- findings related to the management of people were dissociated from other audit observations and reported separately, and cause-effect relationships were not always evident;
- insufficient consideration was given to the management of people as a critical and integral part of managing an organization to achieve results;
- scoping sometimes failed to identify critical management-of-people issues having a significant impact on the results of the audit entity; and
- there was a tendency to steer clear of so-called "softer" issues, such as the nature of the organizational climate and the quality of the leadership or direction provided by entity management.

Today, there is recognition that management-of-people issues need to be more integrated with other issues in value-for-money audits, and that rather than simply auditing processes audits should focus mainly on those aspects of the management-of-people framework, systems and practices that impact on the entity's results. There are several reasons justifying this shift. For one, the nature and focus of management in organizations has changed: there is more acceptance

of the critical importance of managing people well to achieve results. Furthermore, successful organizations, enterprises and ventures of all kinds, whether in the public or the private sector, tend to deal with human resource issues in a more strategic comprehensive and fully integrated way, rather than as a staff-oriented function somewhat incidental to core business activities.

For all these reasons, there is a need for a revised approach to auditing management-of-people issues.

This guide, which describes the revised approach, has two parts:

- a brief section setting down fundamental or basic principles and tenets on which the revised approach to auditing management-of-people issues is constructed; and

- a concise description of the management-of-people model at the core of the approach, followed by a more detailed description of a number of "families of outcomes" that can be expected in organizations where the management of people is effective and efficient. For each "family of outcomes", criteria are proposed, supplemented with potential questions for consideration. For each "family of outcomes" a short list of possible symptoms, performance indicators, or prompts is provided. This list is aimed at assisting the auditor in determining if there might be an audit issue in the specific "family of outcomes" being considered for inclusion in the audit. Finally, for each "family of outcomes", where appropriate, examples drawn from experience are also provided.

B. Some Fundamental Principles in Managing People

- People are key to effectiveness.

Organizations are essentially people working together to achieve an objective. People manage the other resources (capital, information, equipment, time, etc.) used by any organization. If people are directed and managed effectively, used efficiently and provided with the proper incentives, they will achieve results. It is only through people that desired results are achieved.

- The management of people is every manager's responsibility.

Managing people effectively and efficiently is the responsibility of every manager in the organization. It is not solely the responsibility of the human resource department or personnel units. It is managers who must organize people and provide them with direction and feedback on their performance. Managers also play a determining role in creating a productive and stimulating work environment.

- The management of people has to be integrated into all aspects of the entity's business.

Achieving results requires that all resources of the organization -- people included -- are managed effectively. Thus, management-of-people issues cannot be dissociated from other issues. Among other things, a proper resource mix is critical to any organization and trade-offs have often to be made (between make or buy, technology or people, for example). A labour-intensive organization

that ignores technology, for instance, will not likely survive in a competitive environment, even if people in that organization are well managed. So, while managing people well is a necessary condition for any organization's results and success, it is not sufficient; other conditions must also be met.

- A clear, well-defined model for management of people can be constructed.

Traditionally, textbooks on human resource management have focussed on personnel functions and systems. At the same time, management literature and Office studies on such matters as well-performing organizations, values, service and performance have demonstrated the importance of good "management-of-people" practices, such as providing direction or recognizing and rewarding good performance. Furthermore, management-of-people in the public service differs in some fundamental ways from managing people in the private sector, most notably because the legal and administrative framework is different. For example, labour relations in the core public service are not governed by the same principles, and hiring practices must be more transparent and in accordance with the "merit principle". Thus, in the public sector the government seeks to achieve not simply program objectives but also "social" objectives such as fairness, equity and representation.

A comprehensive "management of people" model requires that all three elements -- the legal and administrative framework, the personnel systems and the management practices -- be considered when assessing management-of-people issues in an organization. It must be emphasized, however, that while this guide proposed a generic basic model there is no one best way or unique approach to managing people. Managing people in a research environment, for example, may have different requirements than managing people in an industrial or manufacturing setting.

C. Some Fundamental Principles in Auditing Management-of-People Issues

- The management-of-people model proposed in this guide is not an audit model.

Unless the auditor intends to assess all aspects of human resource management in a given organization, the model proposed in this guide should not be used as an auditing model. Instead, it is intended to assist auditors in their thinking process for identifying risks or selecting management-of-people issues of potential significance for the entity or activity they are auditing. Appropriately used, the model should add value to the process that must take place in order to formulate questions about management-of-people practices, human resource systems and the appropriateness of the existing legislative and administrative framework to the entity's cost-effective achievement of results (outputs and outcomes). The model does not provide answers but rather suggests questions to consider. It is by no means prescriptive.

- The scoping and selection of people issues should be results-based and risk-based.

Management-of-people audit issues should be results-based and risk-based; that is, business-driven. The audit should focus only on aspects of human resource management that are consistent with the audit objective and essential to achieving business or program results and, where appropriate, other government objectives. The audit scope should be set by selecting key areas from the *management-of-people model* that have a significant impact on achieving

business, program or government objectives for the entity. Occasionally, and depending on circumstances, audit work may also focus on specific human resource systems -- such as job evaluation or human resource information systems -- either because they are the object of the audit or because of the high cost associated with such systems. In most instances, the audit of human resource systems will require specialized functional expertise.

D. The Management-of-People Model in Summary

The management-of-people model proposed here has three basic elements.

1. The Human Resource Management Framework

Managers are not free to manage people any way they like. Whether in the private or the public sector, managers have to operate within a more or less rigorous legislative and administrative framework established by Parliament or, in the federal government, by central agencies. For example, in the federally regulated private sector, companies have to abide by the terms of the *Canada Labour Code*. In the core public service, a number of Acts and Regulations and Treasury Board and Public Service Commission policies and directives set important parameters for managing people in departments and agencies. For example, managers in the core public service must comply with various acts such as the *Public Service Employment Act (PSEA)*, the *Financial Administration Act (FAA)*, the *Public Service Staff Relations Act (PSRA)*, the *Official Languages Act (OLA)* or the Work Force Adjustment Directive (WFAD). Managers in Crown corporations, even if generally less constrained than managers in the core public service, must also take into account an external framework that includes various legislative requirements such as those contained in the *Canada Labour Code*, including Health and Safety Regulations, in the *Official Languages Act* or in the *Public Service Compensation Restraint Act* and many others, including provisions governing the management-of-people explicitly set out in their enabling legislation. Whether from the perspective of a company, Crown corporation, department or agency, the sum of these policies, directives and guidelines constitutes the external human resource management framework.

In addition to this external human resource management framework, managers also have to comply with a number of policies, directives and guidelines specific to their company, department or agency covering a wide range of subjects. For example, a federal department or agency may want to more specifically tailor central agency guidelines on employment equity or some aspects of the government's post-employment guidelines. The sum of the policies and guidelines specific to the company, departmental or agency constitutes the internal human resource management framework.

Thus, in managing people, managers in the private as well as the public sector, whether a Crown corporation, a department or an agency, must take into account the requirements of both the external and the internal framework. Exhibit 1 provides a listing of key elements of the human resource management framework found in most organizations.

Exhibit 1: KEY ELEMENTS OF A HUMAN RESOURCE MANAGEMENT FRAMEWORK

By definition the *human resource management framework* should include all parameters set externally or internally that shape or frame management-of-people activities in the entity. Thus, the list provided in this exhibit is by no means, not exhaustive.

LEGISLATION, REGULATIONS, BY-LAWS

Includes legislation and regulations governing human resource management, such as the *Financial Administration Act*, the *Public Service Employment Act*, the *Public Service Staff Relations Act*, the *Canada Labour Code*, the *Official Languages Act*, the *Public Service Superannuation* Act, the *Canadian Human Rights Act*, the *Compensation Restraint Act*, the *Employment Equity Act*, and the *Privacy Act*. It also includes all regulations adopted in the context of these legislations, for example, by the Treasury Board, the Public Service Commission or the Public Service Staff Relations Board. Legislation and Treasury Board policies, directives and guidelines applicable to departments and agencies are available in a CD-ROM format.

The enabling legislation for Crown corporations often contains specific provisions on the management-of-people. These provisions may deal with matters such as the hiring, suspension or dismissal of staff, the determination of pay and other allowances, the status of employees including for superannuation purposes, conflict-of-interest situations and the roles and responsibilities of corporation officials or the board of directors in relation to these functions.

GOVERNMENT/DEPARTMENT/AGENCY POLICIES

Includes general government human resource policies as well as specific policies or directives such as the Conflict of Interest or Post-Employment guidelines, the Work Force Adjustment Directive and other similar directives. It also includes collective agreements and other employment contracts signed by the government, departments or Crown corporations that are binding, such as temporary help contracts, personal services contracts, employee leasing or contracting-out arrangements. Orders-in-council or Treasury Board decisions or, in the case of Crown corporations, decisions by boards of directors should also be included.

VALUES

Includes the broad principles espoused -- explicitly or implicitly -- and championed by the organization, such as service to the public, the provision of high-quality products and services, respect or caring for people. Values are generally aimed at focussing efforts as well as fostering ownership, pride, commitment and loyalty across the organization. Values condition employee behavioural though organizational values may at times conflict with personal values.

STRUCTURE/ROLES AND RESPONSIBILITIES

This includes the structure and the work design adopted by the organization (centralized or decentralized, by function or product, etc.) It also includes the structure and roles and responsibilities in human resource management including the role of the Human Resource Directorate (the personnel division) with regard to this activity.

AUTHORITY/CONTROL FRAMEWORK

Includes the formal delegation of authority for decisions concerning personnel and the control mechanisms in place to ensure that this authority is properly exercised within parameters set. It also includes reviews and audits such as audits by the Canadian Human Rights Commission (for employment equity), the Public Service Commission (for staffing or on behalf of the Treasury Board), the Commissioner of Official Languages or inspections under the Canada Labour Code for ensuring compliance with health and safety regulations. It also includes relevant audits or reviews by the internal audit/evaluation unit(s) of the organization. It finally includes external audits or special examinations conducted by the Office or requested by the organization or the government.

2. The Human Resource Management Systems

To assist and at times to control managers in their management of people, organizations often set up human resource systems that should, when properly designed, facilitate the management-of-people from a strategic perspective and for the cost-effective achievement of results or objectives while supporting good management-of-people practices. Such systems are normally defined in accordance with traditional personnel-function activities; for example, human resource planning system; hiring (and dehiring or downsizing) system; career development system; compensation system; performance management system; learning (formerly training) system; etc.

Exhibit 2 lists key human resource systems found in most large organizations.

Exhibit 2: KEY HUMAN RESOURCE SYSTEMS AND CRITERIA FOR ASSESSING THEIR SUITABILITY AND INDICATORS OF POTENTIAL PROBLEMS

This exhibit provides a general criterion for each of the key human resource systems. A list of indicators indicating potential problems in relation to each system is also provided. Since many human resource systems are interconnected, the auditor should use caution; indicators may not reveal cause-effect relationships.

HUMAN RESOURCE PLANNING SYSTEM

Criterion. There are adequate action plans -- resulting from the analysis of accurate, complete and timely information -- integrated with strategic and business plans to accommodate the stocks and flows of people with the necessary talent to meet operational requirements and achieve intended results in a timely and cost-effective way.

Indicators of potential problems. Objectives not met because of insufficient resources; high labour cost compared with similar organizations; inappropriate knowledge/skills mix; poor productivity ratios; high vacancy or turnover rates; repetitive and costly downsizing initiatives; absence of badly needed knowledge/skills for key activities; incompetence or obsolescence of knowledge/skills in key functions; significant actual or anticipated shortages of staff; delays in acquiring needed staff impacting on service delivery; lack of continuity in key functions; shortages of qualified candidates for key functions; rapid increase in the average age or years of experience of staff; lack of available statistics on staff profile. Inadequate ratios for certain types of employees (i.e. permanent/temporary, etc.), absence of succession planning for key positions resulting in vulnerability.

HIRING/DEHIRING SYSTEM

Criterion. The proper mix (permanent, temporary, contract, etc.) and number of people with the talent (knowledge, skills, aptitudes, attitudes and potential) necessary to perform the current and future tasks to achieve desired results are recruited and hired/dehired in a timely and cost- effective way.

Indicators of potential problems. High vacancy rate for key positions; high cost of recruitment; high cost of training; inability to staff positions; significant delays in staffing key positions; high turnover rates, notably among recent recruits; high incidence of reported or perceived poor performance or products; incompetence of staff in key functions; frequent behaviour or attitudinal problems; repetitive and costly termination of staff through downsizing or other means.

TRAINING/LEARNING SYSTEM

Criterion. People are systematically provided with the opportunity to acquire the needed knowledge and skills to perform current and future tasks, in order to achieve the expected performance and results and to constantly improve their performance and that of the organization.

Continued on next page...

Exhibit 2: KEY HUMAN RESOURCE SYSTEMS AND CRITERIA FOR ASSESSING THEIR SUITABILITY AND INDICATORS OF POTENTIAL PROBLEMS (Continued)

Indicators of potential problems. Lack of training opportunities; frequent or serious work accidents or incidents; low productivity; poor quality of products or services; incompetence or obsolescence of knowledge/skills; lack of qualified candidates for promotion to key positions; meagre (or excessive) training budgets or training programs compared with similar organizations; no clear link between training programs and organizational objectives.

CAREER DEVELOPMENT SYSTEM

Criterion. The organization's needs for people with the necessary talent to achieve results in the long term are met through the provision of planned developmental opportunities --such as assignments and work experiences and through support to career-planning activities of individuals with relevant potential and career aspirations.

Indicators of potential problems. Shortage of qualified internal candidates for promotion; absence of support mechanisms for career development; high turnover rate, notably key people leaving for lack of career development opportunities; inability to recruit in spite of attractive compensation and labour market availability; external recruitment always used to fill senior or key positions; high ratio of people on assignment/work experience not returning afterward.

PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM

Criterion. People -- individuals, teams or work units -- are constantly meeting or exceeding the performance expected of them and, through the periodic provision of relevant feedback, training, support and incentives, are motivated to continuously improve their performance and that of the organization. **Indicators of potential problems.** Results achieved differ significantly from those expected in nature, quantity or quality; people not knowing what performance is expected of them or what performance they and their team/work unit are achieving; no performance expectations set by management for individuals, teams or work units; absence of financial and non-financial reward and recognition programs; absence of clear links (or incongruence) between financial and non-financial incentives available to employees, teams and work units and short-term and longer-term results; poor productivity.

ORGANIZATIONAL DESIGN/JOB EVALUATION SYSTEM

Criterion. The organization design supports the effective and efficient performance of work activities and the optimum use of people to achieve expected results, and job design and job evaluation practices provide a sound basis for compensation decisions and job satisfaction.

Indicators of potential problems. High ratio of managerial, support staff or functional experts to line/operational personnel compared with similar organizations; inefficient or expensive operations; high cost of product/service compared with industry standards; long delays in getting timely decisions; people not understanding or not knowing how their work relates to organizational objectives; low level of job satisfaction; high turnover of staff performing certain functions; formal or informal complaints about pay inequities; significant rates of error in the performance of certain functions; high level of absenteeism; perceptions of inequities in workloads among units or employees.

COMPENSATION AND INCENTIVE SYSTEM

Criterion. Compensation, including financial and non-financial incentives, permits the attraction, retention and motivation of people with the necessary talent for the effective performance of activities and the cost-effective achievement of desired results in the short and long terms.

Continued on next page...

Exhibit 2: KEY HUMAN RESOURCE SYSTEMS AND CRITERIA FOR ASSESSING THEIR SUITABILITY AND INDICATORS OF POTENTIAL PROBLEMS (Continued)

Indicators of potential problems. Difficulty in attracting key personnel; high turnover of staff for better compensation; absence or perceived lack of sufficient links between compensation and results in the short or long term; pay levels significantly lower or significantly higher than in similar organizations; high cost of product or service; low productivity; compensation policy not known, compared with similar organizations; high level of reclassifications without visible links to change in work content; no criteria or criteria not known for merit pay; non-congruence between merit pay and results achieved; exceptional efforts not recognized or rewarded.

HEALTH/SAFETY SYSTEM

Criterion. People are adequately protected from serious threats to their physical integrity, their physical and mental health, and their safety and security and, when appropriate, timely and cost-effective assistance is provided to employees in need.

Indicators of potential problems. Frequency and severity of workplace-related injuries or diseases; high absenteeism for medical reasons; high level of near-accidents; threats to health and safety of workers not known with certainty; lack of appropriate measures in place to deal with potential accidents/injuries; incidents or accidents not investigated; complaints or bad reports from external inspectors such as Labour Canada or the Fire Marshall; absence of a union-management structure to deal with health and safety issues; absence of corrective action on previous reports.

EMPLOYEE/LABOUR RELATIONS SYSTEM

Criterion. Employee/labour relations are managed in the context of operational and business plans and strategic goals and objectives set for human resource management, to ensure the commitment and dedication of employees to the attainment of intended results in the short and long terms while providing for job satisfaction and a good balance between work and other activities.

Indicators of potential problems. Significant/frequent legal or illegal work stoppages or work disruptions; upward trends in days lost due to work disruptions/stoppages compared with the industry or similar organizations; high level of employee grievances or complaints to management or external agencies such as the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and significantly higher cost of operations than in other similar organizations; ratio of time spent by managers in arbitration/grievance process compared with operations; inefficiencies; percentage of grievances/complaints appeals won/lost by management; poor work climate or confrontational work environment; systematic leaks of confidential or organization-sensitive information; poor morale; high absenteeism.

EQUITY/ETHICS SYSTEM

Criterion. The work environment, human resource systems and management practices are free from unfair, unjustified, illegal discrimination while positive behaviour is reinforced and any unacceptable behaviour is dealt with appropriately and promptly.

Indicators of potential problems. Number of formal or informal complaints of discrimination or other illegal or unacceptable behaviour such as harassment; absence of policy or process to deal with unacceptable behaviour; expensive settlements of complaints; unacceptable behaviour related to the performance of high-risk duties not identified; incidents not appropriately dealt with or lack of corrective action, poor image of the organization due to scandals or numerous leaks of facts or allegations of inappropriate behaviour or wrongdoing.

Continued on next page...

Exhibit 2: KEY HUMAN RESOURCE SYSTEMS AND CRITERIA FOR ASSESSING THEIR SUITABILITY AND INDICATORS OF POTENTIAL PROBLEMS (Continued)

HUMAN RESOURCE INFORMATION SYSTEM(S)

Criterion. Decisions about human resources -- affecting individuals or people in the organization as a whole -- are made on the basis of analyses of accurate, relevant, complete and timely information.

Indicators of potential problems. Decisions or plans concerning people frequently reversed, modified or not carried out; expected results for human resource management not achieved; frequent after-the-fact reaction to foreseeable human resource problems; no cost-effective rationale for key human resource decisions such as extremely costly downsizing initiatives; significant unintended effects following human resource decisions; incongruent or inconsistent decisions about people; significant delays in making key human resource decisions.

3. The Management-of-People Practices

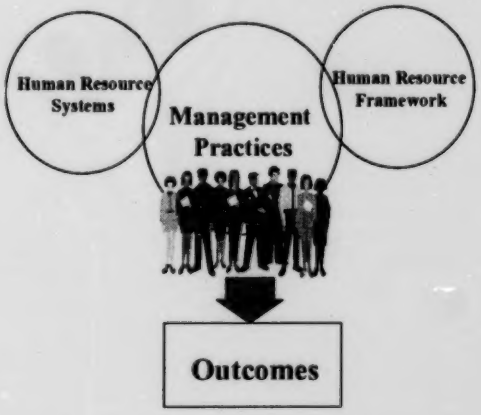
Managers in any organization, through their relationship with employees and by their daily decisions, are the most determining factor in the quality of human resource management. The management-of-people really occurs at the interface between managers and the people working with them. For example, it is managers who provide people with direction and feedback on their performance. Managers also play a determining role in the creation of a productive and stimulating work environment. It is also managers who communicate information to employees and who must listen to their concerns so that senior management can take them into consideration. Management practices are at the core of managing human resources. Exhibit 3 lists management-of-people practices normally carried out by managers.

Exhibit 3: EXAMPLES OF MANAGEMENT-OF-PEOPLE PRACTICES

Hire staff
Organize work
Assign tasks
Provide direction
Set goals and objectives
Communicate
Coach employees
Control work
Assess performance
Write performance appraisals
Provide training opportunities
Provide tools and support
Provide feedback
Recognize good work
Reward performance
Encourage employees
Take disciplinary measures
Recommend people for promotion
Identify potential of individuals
Arbitrate or resolve conflicts
Approve leave and other requests
Bring employees' concerns to management
Model desired behaviour

In any organization, all three key elements -- management-of-people practices, the human resource management framework and human resource systems -- interact and overlap significantly. For example, human resource systems and management-of-people practices should normally be consistent with legislation or government regulations. Similarly, management-of-people practices should be congruent with systems put in place by management, while respecting the spirit and letter of the legislative framework. Management practices are thus influenced by the nature and extent of the organization's human resource systems, while the systems and the practices must be consistent with the legislative and administrative frameworks governing the management of personnel. Each of the three elements interacts with the others, affecting a number of outcomes that will be described later in some detail. Figure 1 provides an illustration of the model with its three elements in relation to outcomes.

Figure 1: A Management of People Model



E. Intended Benefits of Using the Proposed Model

By using the management-of-people model proposed in this guide and by focussing only on management-of-people issues that affect the results of the entity being audited, a number of benefits should flow:

- only significant or critical management-of-people issues will be included in the audit scope;
- management-of-people issues will be fully integrated with other program or management issues being examined, and the focus will be on risks to the cost-effective achievement of the audit entity's goals and objectives;
- where relevant, "soft" issues will be considered;

- the link with results and risk will permit a determination of the extent to which management-of-people practices and human resource systems actually support the cost-effective achievement of the audit entity's goals and objectives; and

- where relevant and necessary, issues concerning the appropriateness of the external or internal human resource framework , including legislation or policies, will be raised when and where they may unduly constrain or conflict with program objectives or cost-effectiveness. Exhibit 4 provides an illustration of the application of the model in one entity and some of the resulting findings.

Exhibit 4: AN APPLICATION OF THE HUMAN RESOURCE MANAGEMENT MODEL: FINDINGS RESULTING FROM THE STUDY OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE YUKON TERRITORIAL GOVERNMENT (1993)

... We found that many of the issues -- and in some cases solutions -- have been known for a long time but that little or no corrective action has been taken. In our opinion, this is caused by:

- A legislative and administrative framework and practices that fail to recognize:
  - the significant increase in size, complexity of the YTG notably the increase in the number of programs and services provided to Yukoners, resulting in the need for more flexible, adaptable and innovative approaches to human resource management;
  - the corresponding increase in the number of policies, programs, rules and procedures and jurisprudence dealing with increasingly complex and important human resource issues, such as collective bargaining and employment equity and their impact in an era of ongoing fiscal restraint; and
  - the key role that departments and agencies must play in resource management, to deliver programs to Yukoners efficiently and effectively and to meet government objectives.
- Inadequate leadership from central agencies and departments that fails to:
  - provide strong, clear and consistent direction and guidance in terms of vision, goals, objectives, policies and priorities for human resource management;
  - establish adequate mechanisms to co-ordinate the development of human resource policies and systems to ensure that there is a better balance between the "corporate" needs of the YTG and the needs of departments, and to integrate human resource policy and system development with expenditure management and the management of other resources such as information technology; and
  - to enable or "empower" departments, managers or employees through the delegation of authority compatible with responsibilities and the establishment of effective accountability mechanisms.
- The absence of a performance management culture as illustrated by the absence of a rigorously managed change process, meaningful performance standards and indicators, and review and evaluation mechanisms for continuous improvement.
- The failure to fully recognize the link between sound management-of-people practices and efficient and effective program delivery to Yukoners. Improvements in services are a function not of rules or systems but of belief, reinforced through day-to-day decisions and actions, that properly-led, competent, empowered and well-motivated employees are the key to a better and more effective and efficient Yukon public service.

F. Putting the Model to Use: Four Key Questions

The proposed human resource model, when optimally tuned and linked to the audited entity's mandate, mission, objectives and goals recognizes people as a key and critical resource for achieving organizational effectiveness and efficiency. It also recognizes that management-of-people practices, relevant human resource systems and the human resource framework must be consistent with each other and congruent with the cost-effective achievement of the entity's goals and objectives. The key issue for the auditor is the choice about which parts - or their components - of the proposed human resource model are relevant to the audited entity. Auditors must decide what management-of-people practices, what human resource systems and what part of the human resource management framework are critical to the entity's cost-effective achievement of goals and objectives - that is, key to its business. The auditor's ability to make the right choices is a function of understanding the business, identifying key success factors and conducting a risk analysis.

In this context, four basic questions need to be answered:

1. **What critical management-of-people activities or issues can significantly affect the effective and efficient operation of the audited entity and the expected results?**

For each of these critical activities or issues:

2. **Are the external and internal human resource frameworks in place for this program adequate to ensure that results will be achieved in a timely and cost-effective way?**

3. **Are the human resource systems supporting the management-of-people practices required to ensure that results will be achieved in a timely and cost-effective way?**

4. **Are the management-of-people practices of managers adequate to ensure that results will be achieved in a timely and cost-effective way?**

If, upon examination, evidence demonstrates that the answer to these questions is yes, the auditor should be able to safely assume that human resources are being managed with due regard to efficiency and effectiveness within the parameters set .

G. The Cost-Effective Management of People: The Outcomes

If organizations manage people well, a number of outcomes normally should be achieved. A corollary is that if such outcomes are not achieved, there likely are significant weaknesses in the way people are managed, either because the human resource management framework or practices are inadequate or because the human resource management systems are not supportive of the management-of-people practices necessary to achieve of the expected results cost-effectively. These "families" of outcomes can be defined as follows:

Quality of leadership and supervision

The work force is led by a cohesive, competent and sufficiently stable management team providing clear direction, modelling the values espoused by the organization and exercising sufficient supervision and control over the work of employees.

A sustainable, competent work force

The work force has the mix profile (of permanent, temporary and contract personnel) and the knowledge, skills, aptitudes and attitudes to accomplish the various tasks necessary to achieve results in a timely and cost-effective.

An adaptive and learning work force

The work force is given opportunities to acquire work experiences, knowledge and skills and to learn from experience and experimentation, so as to improve its performance over time while adapting to changing circumstances.

A productive work force

The work force is organized and managed to make the best use of available knowledge and skills for the timely and cost-effective achievement of expected results.

A work force accountable for results

The performance of the work force -- at the individual, team or corporate level -- is periodically assessed against expectations and reported to the appropriate authorities; if necessary, adjustments are made.

A safe and enabling work environment

The work environment is safe -- from a physical as well as from a psychological or emotional perspective -- and fosters the motivation and commitment of employees to achieve results and improve performance, while taking into account their need for job satisfaction.

An ethical work force

The work force behaves in a manner consistent with the nature of the organization, the tasks carried out and the values espoused, so as to avoid unacceptable behaviour -- such as real or apparent conflict of interest -- that might negatively affect the organization's image or credibility, or harm individuals, groups of individuals or other organizations.

Key human resource assets are safeguarded

Key human resource assets -- know-how, skills, intellectual property or expertise -- constituting unique characteristics of the organization or a competitive advantage are adequately safeguarded against loss.

The next sections describe in somewhat greater detail each "family of outcomes" and the implications. For each family of outcomes we have a short introduction to the subject matter; and we propose a criterion, identify potential indicators of problems that can be associated with this outcome, and suggest questions for the auditor to consider. Where available, we provide illustrations of findings from previous audits.

V. Quality of Leadership and Supervision

A. Introduction

Effective leadership and supervision by management is key to achieving results. For this reason it is not rare to see organizations devoting time and effort to developing a strong, cohesive and experienced management team. For example, activities such as developing competency profiles and sophisticated assessment centres for managers, attractive and effective executive compensation packages, and executive development and succession planning programs are considered critical activities in most large organizations.

In assessing the quality of leadership and supervision in an entity, the auditor should be concerned with management's ability to provide direction and a vision of the organization's future. The auditor should also be concerned about management's ability to work cohesively at building the organization to produce expected results, and to mobilize the energies and talents of a diverse workforce to that effect. Exhibit 5 provides an illustration of some of the effects of an inability to provide effective leadership.

Exhibit 5: THE INABILITY TO PROVIDE EFFECTIVE LEADERSHIP AND SOME OF ITS EFFECTS

(We have noted)....while there is wide support for the vision ... there is much less support for some of the specific measures adopted by management to achieve the vision, and significant concerns about the way these measures were being implemented.....Frequent iteration or significant modifications in the definition of the vision and key operating concepts have contributed to inefficiencies and to real or perceptions of confusion creating a sentiment of a lack in confidence in management's willingness or ability to realize the vision. There is also a high degree of anxiety among staff and concern about the rate of change...

The auditor should also consider the experience, strength and stability of the management team, since significant weaknesses at that level, such as excessive turnover, can often seriously affect results in the short or longer term. For example, in a study of Special Operating Agencies (SOAs) it was reported that short tenure of deputy ministers and heads of agencies prevented the establishment of solid accountability relationships and clear objectives for such organizations. Exhibit 6 provides an illustration of concerns raised in relation to developing a strong management capability in scientific research establishments and the effect on the quality of management of research activities.

It is not sufficient for management to provide clear direction. One key responsibility of management is exercising adequate supervision and control over the work of employees to

ensure that results will be achieved within the parameters set for the type and nature of its operations.

(Note: Other important aspects of leadership are also covered in other parts of this guide, such as managing performance, providing a safe and enabling environment, etc.)

Exhibit 6: DEVELOPING A STRONG MANAGEMENT CAPABILITY: NOT A PRIORITY

We also found that, in spite of many recommendations to that effect, developing a strong management capability is still not a priority in most of the research establishment visited. We noted a relationship between the level of efforts made by research establishments to improve their management capability, and the quality of the management of research and development activities .....

B. Criterion

The work force is led by a cohesive, experienced and sufficiently stable management team providing clear direction, modelling values espoused by the organization and exercising sufficient supervision and control to ensure that results will be achieved in a timely and cost-effective way.

C. Indicators of Potential Problems

Lack of continuity; too-frequent major reorganizations; lack of accountability for results; loss of corporate memory or expertise; high level of confusion or insecurity among staff; inefficiencies; major projects being abandoned or significantly delayed; challenges to management's credibility with employees/stakeholders or clients; different results achieved from those expected; inappropriate activities carried out without management's knowledge; unacceptable behaviour not being addressed; absence of competency profile for management positions; absence of succession planning; high turnover; "turf battles".

D. Questions for Consideration

Do employees clearly know where the organization is heading, what the privileged organizational values are and what goals/results are to be achieved?

Is management modelling the values if espouses (i.e. "walking the talk", delivering on what has been promised, etc.)? Are management actions and decisions consistent with statements it has made?

Does the management team have the experience, the skills -- including people-management skills, such as listening skills-- and the stability required to effectively manage the organization and to achieve results?

Are employees confident that the vision or goals and objectives set will be achieved?

Is management cohesive and working as a team?

Given the risks, is management exercising adequate supervision and control over the work of employees?

VI. A Sustainable, Competent Work Force

A. Introduction

A sustainable, competent work force is one that, among other qualities, has a proper mix of people in a variety of employment relationships (i.e. permanent, temporary, contract personnel or partnerships) to meet variations in demand for products or services, or to meet special needs on an ad hoc basis. It is also one that possesses the competencies and behaviours -- such as knowledge, aptitudes, skills, values, attitudes, and mindset needed to achieve expected results in a timely and cost-effective way.

Toward that end, employees must meet all the current and future requirements and other related standards associated with the performance of their job or function. Exhibit 7 provides a list of global competencies and can help auditors determine which competencies are critical to the audited program or activity.

It must be noted however that the possession of the right knowledge, aptitudes and skills is not, in itself, sufficient to produce high performance. Other factors may also play an important role. For example, achieving high performance requires that employees be committed to the organization and its work and motivated to perform their tasks and achieve results.

B. Criterion

The work force has the mix profile (i.e. permanent, temporary or contract personnel), and the knowledge, skills, aptitudes and attitudes necessary to accomplish the various tasks needed to achieve results in a timely and cost-effective way.

C. Indicators of Possible Problems

Service expectations not met, or not likely to be met in the future; inability to perform certain key tasks; inappropriate mix of staff for duties performed; high termination costs; significant mistakes, errors or omissions in the performance of duties; high level of user complaints or dissatisfaction with service or product; significant number of perceived poor performers; absence of competency profiles; absence of strategic human resource planning; absence of training or development strategies; little or no training opportunities; statements of qualifications used for recruitment and hiring either too general or too specific in relation to needs; inadequate compensation levels compared with similar organizations; efforts to acquire business-related knowledge and skills not recognized or rewarded.

Exhibit 7: GLOBAL COMPETENCIES – A MODEL

Principles and Values

Objectivity, transparency, equity, competitiveness, discernment, efficiency, selectivity, business-orientation, loyalty, ethics

Competencies and Skills

Thinking Skills. Self-learning, global thinking, strategic thinking, innovation, analytical skills, decision making

Communication Skills. Capturing attention, listening skills, writing skills, ability to convince

Human Relations Skills. Respect for others, information sharing, teamwork, networking, persuasiveness, ability to obtain consensus, sensitivity, ability to resolve conflicts

Personal Skills. Assurance, innovation, flexibility, self motivation, self improvement

Organizational Skills. Ability to manage resources, ability to plan, ability to deliver results, ability to assess performance, ability to use available information

Service-Orientation Skills. Partnering skills, service orientation, consultation skills, ability to determine needs, focus on excellence

Technical/Operational Skills. Demonstrated know-how, computer skills, specific technical skills, ability to work with numbers, office skills

Business-Orientation Skills. Ability to use financial information, respect for given framework, business management skills, decision-making skills, ability to generate revenues, business acumen

Human Resource Skills. Team-management skills, motivator, ability to generate commitment, participative, ability to organize work, team-building skills, mentoring, develop skills and potential. ability to provide feedback, manage and appreciate diversity, caring

Leadership Skills. Creating a shared vision, achieving the vision, facilitate the achievement of objectives, managing change effectively, creating a healthy work environment, inspirational, putting knowledge of business to use

Personal Characteristics

Extroversion, conscientious, amiable, emotional stability, open-mindness

Physical Characteristics

Strength, coordination, balance, dexterity, flexibility, precision, height, reflexes, stamina, visual acuity, hearing, sensory skills, acuity of smell

Psycho-physical Capabilities

Vitality, resistance to stress, energy, healthy, alert, ability to concentrate

Source: Public Service Commission

D. Questions for Consideration

Have core competencies needed for the timely and cost-effective achievement of results been adequately defined in terms of knowledge, attributes, skills, attitudes, values and behaviours?

- Are there periodic assessments/reviews of the actual work force profile in relation to the desired profile? Are gaps being addressed?
- Is the work force managed in a way to ensure that the organization will have the work force profile it will need in the future? For example:
- Are recruitment and hiring strategies adequate to ensure that the people hired by the organization will have the desired competencies, values and motivation to perform and to achieve desired results in the short and long terms?
- Do the recruitment and employment strategies provide for an adequate and continuous mix of various categories of workers (permanent, temporary, casual or contract, etc.)?
- Are appropriate strategies -- such as recruitment, hiring and termination/retirement strategies -- in place to create a flow and turnover of staff appropriate for the nature of the work to be performed now and for the organization's future requirements?
- Are the potential talents of the work force identified and developed in a way that takes into consideration the organization's long-term needs, as well as the needs and aspirations of employees?

Do workers currently employed have the necessary competencies to accomplish their tasks efficiently and effectively and to achieve desired results?

Do terms and conditions of employment -- including compensation and other benefits -- allow for the nurturing and the maintenance of overall work force competency?

Do the corporate culture and the performance recognition and reward systems (intrinsic and extrinsic) recognize competency and personal development initiative as factors to be encouraged and promoted?

VII. An Adaptive and Learning Work Force

A. Introduction

A pervasive, increasingly important and ever-present responsibility of managers is to ensure that their organizations adapt to changing conditions and circumstances, learn from experience and innovate to improve performance over time. Managers thus have to envision, plan, manage and implement change that will result in improved economy, efficiency and effectiveness -- and improved performance by employees -- in the future.

Implementing and managing change is a difficult task in any organization, but is particularly difficult in public sector organizations. For example, legislation, organizational boundaries, cultural impediments, functional or public interest versus client/customer perception of problems, public policy considerations and the characteristics of the budgetary process may significantly constrain the ability to change or to effectively manage change. For example, in 1992 the Office commented on the need to reconcile innovative practices for improved services with the existing parliamentary control framework.

Conventional wisdom holds that change is a continuous process. This is true, but meaningful *change projects* must have a beginning, middle and end. Without a goal or target and quantitatively measured milestones along the way, efforts at change to improve performance against objectives may quickly become slogans without substance. Furthermore, substantial change requires a structured process to bring it about.

The literature of change management suggests principles and practices that seem to increase successful outcomes. These principles and practices can provide auditors with lines of inquiry where, with careful analysis, professional judgments might usefully be reached. Exhibit 8 summarizes some of the key principles identified in the literature for the successful implementation of change. Exhibit 9 summarizes some pitfalls often associated with change management.

To implement change there are a number of *things* or *dimensions* that can be acted upon or used as leverage to effect change. Changes in any or all these dimensions impact greatly on the way employees do their work. The dimensions that can be used as leverage to effect change include:

- *Clients*

  There may be different ways the organization may or should view and segment its client base.

- *Products and services*

  There may be changes to the scope and variety of products and services and to delivery mechanisms that demand shifts in the way things get done; for example, outsourcing.

- *Business processes*

  Better ways of getting the job done may need to be implemented, and processes or activities that don't add value or cost too much may need to be eliminated.

- *Structure and facilities*

  Physical and organizational configurations may need to be modified or radically changed to fill gaps in the way business is conducted.

- *Technologies*

  Efficiency and effectiveness may require shifts in technology used for logistics, information dissemination and product and service creation and delivery.

- *People and Human Resource Systems*

  There may be a need for different kinds of people, or different knowledge, skills, values, attitudes and behaviour may be required of people. Because shifts in culture often necessitate placing value on other things than in the past, new or different ways of rewarding effort and performance must also be found.

High-performance organizations generally address change in all of its dimensions taking both the internal and the external perspective into account.

Also, do so with a core team that is given responsibility for managing and facilitating change from start to finish. The team members should be diverse in skill and personal style and they should be "movers and shakers", viewed by others as role models and as trustworthy, thoughtful leaders.

Another ingredient of successful change projects is solid project management with strong regular monitoring and measurement of progress. Performance measures are important for two reasons. First, they convey a strong message about what is considered important (what is measured gets done!). Second, if correctly conceived, communicated and understood, performance measures greatly facilitate the successful implementation of change.

High-performance organizations often aim at becoming *learning organizations* where responsiveness and adaptation are cultural and a characteristic of employee behaviour, and where change is a permanent feature.

B. Criterion

The work force is given opportunities to acquire work experiences, knowledge and skills and to learn from experience and experimentation, so as to improve its performance over time while adapting to changing circumstances.

C. Indicators of Possible Problems

Impact on entity of foreseeable change not known or assessed; results achieved different from expectations; obsolescence of program, product or service or technology; lack of systematic consultation with clients and other stakeholders on changing needs; employee input not solicited in change initiatives; absence of recognition and rewards for innovative practices; systemic and significant opposition to change from many sources, including key players; reasons for change not known or understood; lack of clear objectives for major change initiatives; absence of effective structure and process for managing significant change initiatives; absence of programs to deal with resistance to change; confusion among stakeholders about the direction and nature of the change; high level of stress or insecurity about the future.

Exhibit 8: KEY PRINCIPLES OF CHANGE MANAGEMENT

Confront reality. The notion that what we have built will continue to flourish is seductive. However, reality is that new models arise, making current practices less effective.

Focus on strategic contexts. Know where to invest in change - where to seek improved performance. Focus, through thorough analysis, on areas where the payback is greatest.

Summon a strong mandate. Change must be supported by a strong mandate from senior management, amplified by the voice of the client.

Set scope intelligently. Scope that is too limited may achieve nothing. Setting the scope beyond the sphere of influence of the change "champion" may bring about failure. Focus on measurably improving performance where it matters.

Build a powerful case for change. The need for change is not equally obvious to all people -- including employees. Consequently, the case for change must be strong and worked toward relentlessly.

Let the client drive change. The needs of clients, rigorously examined, are a powerful driver for change.

Know the stakeholders. Powerful individuals and groups -- including employees -- have stakes in change. The needs and motives of diverse stakeholders need to be segmented, understood and prioritized.

Communicate continuously. The case for change and the style of communication must resonate with all stakeholders and in particular those who have to change. Clear, succinct messages will be understood. Honest messages will be believed.

Reshape performance measures. Build the vision, then design new measures consistent with change strategies and goals. Dismantle old measures if necessary.

Use all the levers of change. Large-scale change can be achieved only when all the levers of change are brought to bear in a co-ordinated way.

Think big. Small thinking dominates many projects, with predictable results. People need to feel free to "take the lid off the box", to surface some ideas that may not work in order to come up with a few that will.

Leverage diversity. Draw on multiple sources, disciplines, cultures and types of people. Frequently, it is difficult to think of sources "outside the box" because we built it and, at the time, it was a good box.

Build skills. Invest in human capital. Broaden the technical, problem-solving, decision-making and leadership skills of those "in the trenches". Make skill building a performance measure for all employees.

Plan. Develop a documented and detailed action plan for change, covering all major actions including changes in processes, systems, people, culture, structure and training needs.

Integrate change initiatives. An unplanned patchwork of change initiatives will promote bitter competition for resources, confuse employees and reduce positive impact. Therefore, maintain a consistent, integrated rationale for the whole pattern of change.

Adapted from *Better Change: Best practices for Transforming Your Organization,* Price Waterhouse 1995, published by Irwin, New York, NY.

Exhibit 9: PITFALLS OFTEN ASSOCIATED WITH CHANGE MANAGEMENT

Lack of commitment from senior levels. Actions speak louder than words. Many change initiatives have failed because people at senior levels are not perceived to "walk the talk". There is a need for visible commitment from senior levels --- through unequivocal actions -- that they are serious about having the desired change take place. Consistency over the long haul is a test of that commitment.

Failure to deliver early, tangible results. There is a need for some quick results even if only to keep hope and enthusiasm alive. Making huge investments that entail long delivery times without some quick results is a fundamentally bad idea.

Drowning in detail. Talking about future achievements in meticulous detail loses the audience. Simplifying the complex makes the vision visible to those most affected.

Expectations and communication poorly managed. In times of change rumours can spread like wildfire. Furthermore, initial expectations may be unrealistic or too high . Expectations need to be managed and communication that favours direct face-to-face dialogue between those responsible for implementing change and those being subjected to it are generally considered more effective than other forms of communication.

Everything is high-priority. Life is full of choices and so, too, are change projects. Everything cannot be equally important.

Old performance measures block change. Even if what gets measured is no longer relevant, it may still continue to get done! Performance measures should at the very least be critiqued and disassembled if necessary.

Competing projects may jeopardize successful change. People do not need to be pitted against one another to protect turf, programs or even change methods and approaches. But this can happen if an overall rationale for apparently disparate change projects is not established and communicated. Change projects need to be managed strategically and in a co-ordinated manner.

Public/client needs not considered. Few organizations systematically analyze what the public/client wants in terms of performance. That they listen to public/client needs may go a long way toward explaining the effectiveness of some organizations.

Employees not heard. Getting buy-in through involvement of employees in the creation and implementation of change seems obvious, but many failed change projects exhibit a failure to have done so.

Senior management wants to help but doesn't know how. Not having a champion from the top who is committed to the success of the project increases the risk of failure. Good intentions are not enough! Getting involved sometimes means letting go. Not letting go can send the wrong message and the projects may fail.

Conventional wisdom can kill. Better change means sound, thoughtful analysis based on facts, not just blindly going with the flow of the latest management fad. For example, empowering without providing the goals or the right knowledge and training can be disastrous.

Team composition. Failure to have a talented, diverse, respected team made up of stakeholders can cause failure that often shows up too late to fix.

"What's in it for me?" is unclear. Change is personal. Nobody changes for the good of the organization . People --including employees are more likely to accept and support change if they see a positive outcome for them.

D. Questions for Consideration

Do those people most likely to be affected by the contemplated change -- including employees -- accept the need for change?

Is it clear what needs to be modified or, alternatively, has the problem been well defined and agreed upon?

Are appropriate strategic targets and clear objectives set for major change initiatives and is the timing right, considering both the internal and external environment -- including the political environment?

Is there a clear representation to, and understanding by, stakeholders -- including employees -- of the case for change, the nature of the proposed change and the measures that will be used to determine how successful change will be?

Is the legitimacy of those vested with responsibility for leading the change process established and accepted by stakeholders -- including employees?

Do the approach and methods proposed for change initiatives have an established and credible track record with employees and other stakeholders?

Have people inside and outside the organization been adequately prepared for change?

Have those leading the change initiative identified the obstacles to change -- including concerns of employees?

Are there appropriate programs for dealing with resistance to change -- including resistance from employees -- with a view to minimizing those factors and exert pressure in the right direction?

Has a critical mass of supporters for the contemplated change -- including those among employees -- been achieved? Are there adequate measures to ensure that this critical mass will be sustained and nurtured?

Are there clear accountability mechanisms for the management of the change process and the achievement of the desired change?

Is there a sufficiently detailed action plan for major change projects? For example, do plans deal adequately with financial implications, responsibilities for implementation, and mechanisms for supervision, co-ordination, monitoring and control?

Are the people leading the change initiative empowered with sufficient authority to achieve the desired results?

Are adequate progress and results-based reports generated and communicated to the various stakeholders -- including employees?

Are reports and reactions analyzed with a view to making communication more effective, identifying problems and lessons learned and pointing in new directions or adjusting the pace if necessary?

Are employee motivation and morale sustained throughout the change project? How adequate are the measures established for this purpose?

Where there is more than one major change project under way, are the change projects being managed from a strategic perspective and are the various projects adequately integrated and co-ordinated?

Do stakeholders -- including employees -- perceive that change is being managed efficiently and effectively?

Change as a learning opportunity

Are people in the organization encouraged to learn from experience -- including mistakes and failures-- and to find innovative ways of improving performance?

Do employees see change as an opportunity instead of a threat?

Are people actively encouraged to learn new skills, to experiment, to participate in pilot projects or to make suggestions?

Are the results of individual learning or "best practices" being disseminated throughout the organization?

Is the organization receptive to a diversity of views and new ideas from employees, as well as from outside the organization?

Is the organization "benchmarking" best practices to learn from others?

Are employees seeking to discover and deal with the causes of problems rather than with the symptoms?

Are people in the organization periodically questioning and reassessing the purpose of the organization, its relationship with clients/customers and ways it can improve?

VIII. A Productive Work Force

A. Introduction

"Productivity" can be an umbrella term to include a multitude of concepts related to organizational improvement. For example, it can be used to mean *quality, excellence, growth, competitiveness,* or even *effectiveness*. But it also has a narrower and more specific definition.

In its narrower interpretation, productivity can be defined as the relationship between the inputs to a process and the outputs of that process. A slightly broader and perhaps more useful view

expands this definition to include an ongoing concern among individuals for improving productivity. When goods or services are delivered cost-effectively and the people responsible for that delivery are motivated to strive for continuous improvement, that work force is said to be "productive". As used here, productivity is a values-laden force for improvement over time that recognizes the inevitability of a constantly changing environment. Under this concept, there is no ultimate level of productivity that, when achieved, is forever to be regarded as an arrival point. Productivity becomes simply striving always to do things better.

Thus, while at the process level productivity clearly embraces concepts of economy, efficiency and effectiveness, it is more useful, helpful and realistic to treat it as also requiring the additional dimension of people committed to the ongoing pursuit of quality improvement.

Productivity improvement does not occur in a vacuum. It is an outcome of systematic, customer-focussed and results-driven strategic planning and consistently applied measurement, monitoring and reporting of achievements.

Systems and practices that instil and promote improved productivity have the following characteristics:

- *stakeholder developed* (i.e. customers, suppliers and employees at all levels) with a strong customer and results focus;
- *upstream and downstream* measurement of all key processes;
- *technically sound and tested* measures that are well understood and communicated;
- *balanced* non-financial and financial measures (e.g. client satisfaction, quality indicators, material use and adherence to schedule) that provide insight to people at various levels in the organization;
- *consistent data gathering* at all levels of the organization;
- *benchmarking* that is systematically planned and carried out;
- benchmarking is a process for evaluating products, services and work processes of organizations that are recognized as representing best practices;
- *feedback to employees* at all levels on the performance as measured;
- *empowered employees* able to act and to change processes; and
- *gain sharing* that provides incentives and motivation.

Simply measuring productivity does not cause improvement. The right kind of measurement opens up the organization to self-analysis that is visible, objective, fair, equitable and therefore healthy and constructive for the people affected. An organization that measures itself will tend to have: lower costs; quicker response time to customers; more demanding service standards; bolder, more confident employees; better integration of processes both internally and with

external stakeholders and suppliers; greater ability to challenge costs and promote added value; and a clearer plan for the future.

(Note: Auditor's are encouraged to consult the audit guide on Efficiency issued by the Office, as there are important links among productivity, efficiency and human resource management.)

B. Criterion

The work force is organized and managed to make the best use of individual and collective knowledge and skills, and is provided with the information, tools, authority support and incentives necessary to achieve timely and cost-effective results.

C. Indicators of Possible Problems

High unit cost due to higher labour cost than in similar organizations; worker productivity lower than in similar organizations; individual or team productivity not measured when it could be; "client" or user satisfaction not known or not measured; absence of financial and non-financial incentives for exemplary performance; employees not provided with adequate tools, training, information -- including level of performance achieved -- and the authority to make timely decisions; significant differences in collective agreements compared with similar organizations; high ratios of managers to operational personnel or of functional specialists compared to operational personnel; higher cost of functional units than in similar organizations; more time-consuming and costlier processes than in other organizations.

D. Questions for Consideration

Is productivity valued in the organization?

Where productivity is important, is it measured in a consistent, systematic way?

Are there mechanisms for feedback to employees?

Can employees make the changes necessary to improve their performance or that of their work unit? (Are they empowered?)

Are productivity measures comprehensive, generally complete, well understood and taken seriously?

Were steps taken to test the productivity measures appropriate?

Do productivity measures include both the level of performance and overall trends?

Are there sanctions and rewards related to productivity performance?

Does the organization know how well it is performing in relation to specific activities or processes compared with similar organizations.

IX. A Work Force Accountable for Results

A. Introduction

A modern definition of accountability might be : *A relationship based on the obligation to demonstrate and take responsibility for performance in light of agreed expectations.* This definition contains a number of implications:

- Two or more parties are involved in a relationship or agreement towards some end.
- The relationship involves a requirement by one or more of the parties.
- It implies being proactive in reporting on and answering for what has been accomplished and to do so in an appropriately visible forum.
- It focusses attention on performance-based management concepts and the results being achieved, including due process, fair treatment, etc.
- There is not a blind or mechanical comparison made between actual performance and expectations; circumstance need to be taken into account.
- There is an agreement or an understanding (such as an often unstated understanding of integrity and honesty) between the parties as to what is to be accomplished.
- The relationship is meant to cover the wide range of what may be expected in an accountability relationship, from achieving specific results to meeting broader objectives, and adhering to common values.

Accountability is a basic tenet of modern organizations. For example, in a business organization the board of directors is accountable to the shareholders for the performance achieved. Within the organization, managers are accountable to the Chief Executive Officer who, in turn, is accountable to the board of directors for the management of the organization.

There are thus two dimensions to accountability: external and internal. Although they may relate to different sets of results and performance indicators, both the external and the internal dimensions of accountability will be found in every organization.

Accountability is also a basic tenet in the public sector. For example, accountability is a fundamental principle of our parliamentary system of government. According to this principle, the government is accountable to Parliament for its actions. Thus, ministers are individually and collectively accountable to Parliament for their own actions but also for those of people working in departments and agencies over which they have direct authority. This is the external dimension of accountability.

There is also an internal dimension to accountability in public sector organizations. For example, within government there are also various and complex accountability mechanisms governing relationships between public servants, the deputy minister, the minister, Treasury Board ministers, the prime minister and, through them, departments and central agencies. For example, under the *Financial Administration Act* (FAA), it is the role of the Treasury Board ministers to

establish personnel policies and each department is accountable for their implementation and application.

For accountability to work effectively, a number of conditions must be met. These conditions include:

- clarity of roles and responsibilities;
- clarity of performance expectations;
- balance of expectations and capabilities;
- credibility of reporting; and
- reasonableness of review and adjustment.

Finally, accountability must be vested in specific, clearly identifiable *people* -- individuals or a specific group of individuals (board of directors, etc.). Without this people dimension, accountability quite simply, cannot exist.

B. Criterion

Roles, responsibilities and performance expectations of the work force -- at the individual as well as the team or the corporate level -- are clearly defined and consistent with capabilities, the performance achieved is reported and reviewed and if necessary, adjustments are made.

C. Indicators of Possible Problems

Results achieved significantly different from what was expected; different interpretations of roles and responsibilities; performance expectations not clearly defined or not agreed to; absence of credible reporting of performance; significant gaps between responsibilities and performance expectations and the authorities and tools provided; people not willing or ready to accept responsibility for results; inappropriate measures of performance.

D. Questions for Consideration

Is accountability an important value of the organization?

Is the organization meeting the legislative and other external requirements for the management of people (submitting timely and appropriate reports, meeting the requirements for health and safety or employment equity, respecting the government policy on compensation restraint, treating people with fairness and equity, etc.)?

Is there a clear accountability framework for assessing performance and measuring the achievement of results -- including those expected for the management of people -- within the organization? Consider:

- Are roles and responsibilities for results -- including for the management of people -- clearly defined (for example, are the roles and the responsibilities of managers and the personnel department clear)?
- Have performance expectations been agreed to and communicated clearly -- including expectations for the management of people?
- Do people know and understand and accept their responsibilities, the performance expected of them, and how their performance will be measured?
- Do managers and other employees have sufficient authority to achieve expected results -- including the organization's expectations for people management?
- Is performance periodically measured and reported? Does it include performance in relation to expectations for the management of people?
- Does the performance management system focus on critical performance instead of on micro details or simply on process?
- Is performance -- including performance in the management of people -- reviewed and sanctioned (i.e. recognized/rewarded or, if unsatisfactory, dealt with appropriately)?
- Are there effective implicit and explicit financial and non-financial incentives for improving performance?

X. A Safe and Enabling Work Environment

A. Introduction

A healthy work environment reinforces good relationships, respect for the individual and diversity of values; accommodates differences; and encourages effective communication. It is safe, fair, and free of discrimination and harassment. It fosters the professional satisfaction and growth of each employee, thus enabling people -- individually and collectively -- to work to their full potential to achieve desired results.

The work environment is influenced by a number of factors, including the type of leadership exercised by management, the strengths and weaknesses of the work force - including its overall competence - and physical work conditions. For example, the type of leadership being exercised can significantly impact on the extent and the nature of employee involvement and participation in decision making. It can also affect the degree of people's empowerment and motivation. The competence of the work force influences its capacity to achieve desired results and its ability to change, and, consequently, its reaction to both internal and external factors. Physical work conditions affect individual needs and comfort, and health and safety considerations. In short, the work environment is the result of a number of combined influences, each profoundly affecting the other.

Evaluating the quality of the work environment is made easier if broken down into five sub-elements such as:

- health and safety;
- employee involvement and participation;
- empowerment;
- performance recognition; and
- morale.

B. Criterion

The working environment is safe – from a physical as well as from a psychological or emotional perspective – and fosters the motivation and commitment of employees to achieve results and to improve performance, while taking into account the needs of individuals for job satisfaction.

C. Indicators of Possible Problems

Frequent and serious accidents, injuries or work-related diseases; high number of incidents or near misses; risks to health and safety not identified; absence of a consultative structure / process to deal with work environment issues; higher level of absenteeism than in similar organizations; high turnover of key personnel or inability to recruit high-calibre candidates in spite of adequate compensation; improper balance between responsibilities and authorities; high level of complaints, grievances or appeals; lack of adequate tools, information or training for employees to perform certain important tasks; low productivity resulting in high cost for service or product; excessive centralization of authority resulting in long delays before decisions are made; no real information on status or work climate; evidence of working to rules.

D. Questions for Consideration

Health and safety

Is the work environment healthy, environmentally friendly, and safe, and does it provide for acceptable levels of risks to the physical as well as the psychological and emotional well-being of employees, taking into consideration the nature of the work performed?

Do the work environment and working conditions meet the legislative requirements for health and safety – e.g. the requirements of the Canada Labour Code, where applicable – and environmental concerns?

Are the organization's expectations and commitment in this regard clear?

Does the organization monitor and analyze its performance in relation to the frequency/severity of accidents, absenteeism and other performance indicators associated with the work environment?

How does performance compare with that of similar or well-performing organizations?

Are necessary corrective actions taken and improvements made?

Are there mechanisms in place to capture and deal with employee concerns or complaints about various aspects of the work environment? Are these mechanisms effective and perceived as such by employees?

Employee involvement and participation

Are employees involved in aspects of policy development and strategy formulation (including the determination of organizational goals and objectives), particularly those likely to affect them?

Do quality improvement initiatives -- including soliciting suggestions, running quality circles and implementing change -- include the active involvement and participation of employees?

Do employees have adequate input to performance appraisals, promotions, career planning?

Empowerment

Is there a balance between responsibility assigned and capability of performing?

Is there an adequate balance between authority and responsibility?

Is there a climate supportive of delegation, initiative and innovation?

Does the work environment/organizational climate encourage, motivate and lead workers to commit to the achievement of goals, objectives and desired results?

Does the organization provide adequate tools -- including equipment, training and development and learning opportunities -- to support the empowerment of employees?

Performance recognition

Do employees feel that their work is valued and recognized, and that they contribute to tangible results such as products and satisfaction of client/customer needs?

Is performance -- individual and collective -- recognized and in a timely manner or rewarded adequately by management?

Are poor performance and problem employees dealt with appropriately and in a timely manner? Are they perceived by employees to be so?

Morale

Does the organization/division of work provide employees with a challenging, interesting and adequate variety of tasks that taps their brains and challenges their knowledge and skills while providing for learning opportunities?

Are there efficient and effective communications and working relationships or a co-operative climate among employees or groups of employees, and between employees (and their elected representatives in the workplace) and management?

Are people -- individually and collectively -- committed to the purpose of the organization and are they working in partnership with other stakeholders to that effect?

Is the work environment respectful of people and free of discrimination?

Does the work environment provide for the fair and equitable treatment of all workers?

Are the individual and collective needs of the work force for a satisfying work environment taken into account?

Are human considerations factored adequately into management decisions and actions in a balanced way?

Are there adequate flexible work arrangements (e.g. telework, flextime, etc.,) to permit employees to balance their work and family responsibilities?

Are surveys or other adequate methods used periodically to measure employee satisfaction? If so, are they well designed, kept confidential, independently analyzed, openly reported and acted upon where necessary?

XI. An Ethical Work Force

A. Introduction

Citizens expect integrity from their government and public servants. Integrity is of particular importance in establishing and maintaining a relationship of trust between the public and the government, its institutions and public servants. This trust is particularly imbedded in the strong belief that public servants will consider the public interest well above self-interest in all their actions and activities. The behaviour of public servants – how people act and how their actions are perceived -- should be appropriate to the nature of the business, as well as in accordance with the values and principles governing management in the core public service and in Crown corporations.

Ethics are concerned with any situation in which there a potential for damage to an individual, a group of individuals or an organization -- including its image and credibility. Ethical behaviour implies the existence of identifiable and acceptable social norms and expectations that may be derived from broad principles such as prudence and probity, or prescribed explicitly by instruments such as policies or codes of conduct. In procedural terms, it is a process of determining reasonable standards of ethical conduct for a given activity, as well as a process that tries to resolve actual or potential conflicts arising in practice.

Ethical issues cover a wide range of activity, from fraud and breach of trust -- which are offences under the Criminal Code -- to conflict of interest, harassment of employees, post-employment activities and many others. Traditionally, governments have used a wide variety of instruments to explicitly ensure that public servants know what behaviour is expected of them, or to signal what behaviour might be inappropriate or unacceptable. These instruments include legislation, codes of conduct, policies and guidelines and oaths of fidelity and secrecy . Other public service values that govern behaviour, such as prudence, probity and due care, are intrinsic to the notion of public service and are derived from the Charter of Rights, the *Canadian Human Rights Act*, common law and broad general principles of moral conduct.

Exhibit 10 presents some of the principles contained in the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*.

Exhibit 10: KEY PRINCIPLES OF CONFLICT OF INTEREST AND POST-EMPLOYMENT GUIDELINES

Ethical standards. Public office holders shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced.

Public scrutiny. Public office holders have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law.

Decision making. Public office holders, in fulfilling their official duties and responsibilities, shall make decisions in the public interest and with regard to the merits of each case.

Private interests. Public office holders shall not have private interests, other than those permitted pursuant to the code, that would be affected particularly or significantly by government actions in which they participate.

Public interest. On appointment to office, and thereafter, public office holders shall arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising but, if such a conflict does arise between the private interests of a public office holder and the official duties and responsibilities of that public office holder, the conflict shall be resolved in favour of the public interest.

Gifts and benefits. Public office holders shall not solicit or accept transfers of economic benefit, other than incidental gifts, customary hospitality, or other benefits of nominal value, unless the transfer is pursuant to an enforceable contract or property right of the public office holder.

Preferential treatment. Public office holders shall not step out of their official roles to assist private entities or persons in their dealings with the government where this would result in preferential treatment to any person.

Insider information. Public office holders shall not knowingly take advantage of, or benefit from, information that is obtained in the course of their official duties and responsibilities and that is not generally available to the public.

Government property. Public office holders shall not directly or indirectly use, or allow the use of, government property of any kind, including property leased to the government, for anything other than officially approved activities.

Post-employment. Public office holders shall not act, after they leave public office, in such a manner as to take improper advantage of their previous office.

In a number of instances the government has put in place organizational structures or created positions to deal with specific issues. For example, the government has created the position of Ethics Counsellor to advise parliamentarians and the prime minister, and the position of Assistant Registrar to deal with potential conflict-of-interest situations and the registration of lobbyists. Exhibit 11 attempts to group some ethical issues associated with types of activity.

It is recognized that behaviour in organizations generally can be conditioned by a number of factors related to the external environment -- such as the industry's -- or to the internal environment -- such as the structure and the control systems -- and to management.

Exhibit 11: SOME ETHICAL ISSUES BY TYPES OF ACTIVITY

General Management
Breach of trust
Whistleblowing
Use of insider information
Improper use of information/equipment/property
Improper use of authority
False claims
Theft
Fraud

Human Resource Management
Nepotism
Discrimination
Harassment (sexual or otherwise)
Anti-union activities
Abuse of authority
Threats of violence
Breach of confidentiality and privacy
Bargaining in bad faith
Abuse of job-related benefits

Marketing
Deceptive advertising
Product misrepresentation
Sex/race exploitation
Breach of consumer privacy
Improper outside employment activities

Contracting/Sales
Price fixing
Deception/misinformation
Acceptance of gifts/entertainment
Bribes/kickbacks
Inappropriate bidding practices
Gifts/entertainment
Return of favours/reciprocity with friends
Contract splitting
Inappropriate political or administrative interference

Finance
Discriminatory lending criteria
Misleading debt rescheduling
Predatory foreclosures
Collusion
Insider trading
Conflict of interest
Lack of independence
Lack of prudence and probity
Improper personal financial interest

Information systems
Disclosure of private information
Copyright infringement
Illegal intelligence gathering
Improper out-sourcing arrangements

Policy Advice/Policy-making
Leaking documents
Improper comments about government policy
Improper advantage flowing from official information
Improper partisan political activities

B. Criterion

The work force behaves in a manner consistent with the nature of the organization, the tasks carried out and the values espoused, so as to avoid unacceptable behaviour -- such as real or apparent conflict of interest -- that might negatively affect the image or credibility of the organization, or harm individuals, groups of individuals or other organizations.

C. Indicators of Possible Problems

Number of informal or formal complaints to the appropriate authorities about unacceptable behaviour; no risk assessment of unacceptable behaviour; absence of policies to deal with

unacceptable behaviour; policies inadequate or not enforced; absence of evaluations to determine effectiveness of policies; costly settlements of complaints as a result of court decisions or out-of-court settlements; lack of follow-up to ensure compliance; lack of, or timid, disciplinary action in response to serious infractions/breaches; leaks of confidential or sensitive information; whistle-blowing incidents.

D. Questions for Consideration

Is there significant risk of unethical or inappropriate behaviour associated with the activities of the audited organization ?

Has the organization identified and communicated to employees what is considered appropriate and inappropriate or unacceptable?

Has the organization put reasonable measures or safeguards in place – such as structures, processes, procedures (including selection and hiring procedures) and training -- to ensure that people behave appropriately?

Can managers and employees recognize and deal with unethical behaviour if it occurs, or if a complaint is made to them about it?

Do employees and other stakeholders believe that the level of integrity/honesty is high in the organization?

Are there incentives in place to remind and incite employees to behave appropriately or to report inappropriate/unethical behaviour or alternatively, to discourage them from behaving inappropriately?

If necessary, do people believe they can bypass the normal hierarchy to report inappropriate behaviour to a higher authority?

Do employees and other stakeholders believe they can report unethical behaviour to the appropriate level of authority without fear of reprisal?

Do people believe that management will indeed take appropriate action if warranted?

Are people charged with responsibility for handling or investigating complaints, or for providing advice, sufficiently independent and objective and perceived to be so?

Is the process for dealing with complaints or allegations of unethical behaviour fair and impartial and perceived to be so?

Is timely and appropriate corrective action taken if necessary?

Does management conduct monitoring or periodic reviews to determine how effectively the systems in place to deal with behavioural issues are working?

XII. Protection of HR Assets

A. Introduction

The work force is the generator of intellectual property and the custodian of the corporate memory and collective knowledge, expertise or know-how, experience, values and skills of the organization. These traits shape the organizational culture and personality. Together, these traits constitute the human resource assets of an organization. They are what makes one organization different from another, even when the two operate or compete in the same field -- as is the case, for example, with sports teams, accounting firms, banks, car makers and government departments. Partly because of this, the work force nowadays is recognized by an increasing number of managers and human resource experts as an important source of competitive advantage. Some experts even go so far as to say that the work force can become the most important of all sources of competitive advantage, partly because it is unique and thus cannot be replicated. At the Royal Canadian Mint, for example, high-quality engraving and the technical skills necessary to refine gold rated .9999 pure are two of the critical skills that have a significant impact on its ability to compete with other gold or numismatic coin producers of the world. Neither of these skills can be obtained easily on the labour market. The Mint has to ensure that it will not lose this know-how to competitors and that it has continued access to people with those rare skills.

Human resource assets, like physical assets, need protection and sustenance. They must be jealously guarded, nurtured and developed to ensure that the organization not only will be able to deliver the desired results now and in the future but also will continue to keep the key characteristics that give it its "personality" and its uniqueness; and that it will continue to be successful in the light of new emerging realities.

Protecting human resource assets requires first of all, that people be *culturally* valued as key assets to be managed wisely. This is a state of mind that needs to be held by all management and staff. Protecting human resource assets also require that management make deliberate and conscious efforts to identify the critical human resource assets of the organization, and that these assets be managed appropriately. For example, if sensitive information or intellectual property is considered a key asset by an organization, it needs to be safeguarded against loss or theft by ensuring that it is properly stored; that it is available to people only on a "need to know" basis; that there are measures in place to guarantee that an employee will not destroy it, disclose or sell it to other organizations. Management is thus expected to put in place mechanisms such as rigorous and effective reference and security checks before hiring new employees; effective controls on the movements of employees in buildings during, before and after working hours; and effective termination clearance procedures.

B. Criterion

Key human resource assets – know-how, skills, intellectual property and expertise – that constitute unique characteristics of the organization or a competitive advantage are adequately safeguarded against loss.

C. Indicators of Possible Problems

In spite of high level of intellectual content, absence of risk assessment or protective measures against loss; absence of succession planning or replacement candidates for critical positions -- including management positions; high-tech products not selling well in spite of proven usefulness; innovations not patented; absence of reference or security checks for candidates for critical or highly sensitive positions; unsecured access to buildings or offices or files; inadequate disposal of sensitive information/equipment that is no longer needed; inadequate orientation training of staff in the organization's way of doing things.

D. Questions for consideration

Are there human resource assets critical for this organization? (Consider things such as: intellectual property, know-how, experience, expertise, knowledge, skills, values or ethics.)

Has management identified these human resource assets as critical?

Are managers and employees managing these human resource assets as critical assets?

How appropriate are the measures to protect, safeguard or effectively manage these critical elements? For example:

- Are reference checking, personnel and physical security measures appropriate to the nature of the business and the sensitivity of information generated or available?
- Are there appropriate measures to ensure an adequate and timely supply of people with critical skills and experience?
- Does management know how the organization is performing in relation to these critical human resource assets? Are the assessment, monitoring and reporting mechanisms adequate?
- If necessary, is corrective action taken to ensure that the organization will not be vulnerable?

Bureau du vérificateur général du Canada

La vérification de la gestion des ressources humaines

Méthode de détermination et de sélection des questions de vérification

1997

Table des matières

		Page
I.	**Objet et étendue du Guide**	**1**
II.	**À qui s'adresse le Guide**	**1**
III.	**Comment utiliser le Guide**	**1**
IV.	**Modèle de gestion des ressources humaines**	**2**
	A. Introduction	2
	B. Certains principes fondamentaux de la gestion des ressources humaines	3
	C. Certains principes fondamentaux de la vérification de la gestion des ressources humaines	5
	D. Résumé du modèle de gestion des ressources humaines	5
	E. Avantages attendus de l'utilisation du modèle proposé	13
	F. Utilisation du modèle : Quatre questions clés	13
	G. La gestion rentable des ressources humaines : Les conséquences	15
V.	**Qualité du leadership et de la supervision**	**17**
	A. Introduction	17
	B. Critère	18
	C. Indicateurs de problèmes éventuels	18
	D. Questions à considérer	18
VI.	**Un effectif durable et compétent**	**19**
	A. Introduction	19
	B. Critère	19
	C. Indicateurs de problèmes éventuels	19
	D. Questions à considérer	21
VII.	**Un effectif qui s'adapte et qui apprend**	**21**
	A. Introduction	21
	B. Critère	26
	C. Indicateurs de problèmes éventuels	26
	D. Questions à considérer	26
VIII.	**Un effectif productif**	**28**
	A. Introduction	28
	B. Critère	29
	C. Indicateurs de problèmes éventuels	29
	D. Questions à considérer	30
IX.	**Un effectif responsable des résultats**	**30**
	A. Introduction	30
	B. Critère	32
	C. Indicateurs de problèmes éventuels	32

D. Questions à considérer 32

X. Un milieu de travail sécuritaire et habilitant 33

A. Introduction 33
B. Critère 34
C. Indicateurs de problèmes éventuels 34
D. Questions à considérer 34

XI. Un effectif éthique 36

A. Introduction 36
B. Critère 39
C. Indicateurs de problèmes éventuels 39
D. Questions à considérer 40

XII. Protection de l'actif en ressources humaines 41

A. Introduction 41
B. Critère 42
C. Indicateurs de problèmes éventuels 42
D. Questions à considérer 42

Pièces

1 Éléments clés d'un cadre de gestion des ressources humaines 7
2 Systèmes clés des ressources humaines, critères d'évaluation de leur pertinence et indicateurs de problèmes éventuels 8
3 Exemples de pratiques de gestion des ressources humaines 12
4 Une application du modèle de gestion des ressources humaines : Conclusions de l'étude sur la gestion des ressources humaines dans l'administration territoriale du Yukon (1993) 14
5 Incapacité d'assurer un leadership efficace et certains de ses effets 17
6 L'établissement d'une solide capacité de gestion n'est pas une priorité 18
7 Compétences globales : Un modèle 20
8 Principes clés de la gestion du changement 24
9 Embûches souvent liées à la gestion du changement 25
10 Principes clés des lignes directrices sur les conflits d'intérêt et l'après-mandat 38
11 Quelques questions éthiques par genres d'activité 39

Figure

Figure 1 : Un modèle de gestion des ressources humaines 12

I. Objet et étendue du Guide

L'objet du présent guide de vérification est d'aider le vérificateur à acquérir une connaissance des questions de gestion des ressources humaines et à en prendre conscience dans le contexte de l'entité qu'il vérifie. Le Guide vise à faciliter la détermination et l'évaluation des risques associés à la capacité de l'entité de maintenir un cadre, des systèmes et des pratiques solides de gestion des ressources humaines, et à souligner les effets que des lacunes éventuelles dans ce domaine peuvent avoir sur l'atteinte, par l'entité, des résultats souhaités (extrants ou conséquences).

Applicabilité. Le Guide peut être utilisé pour tous les types de vérifications d'optimisation des ressources réalisées par le Bureau, y compris les examens spéciaux..

Condition préalable. Le vérificateur doit très bien connaître l'entité, notamment ses objectifs, les facteurs critiques de succès et le profil de risque lié à l'atteinte de façon rentable des résultats attendus.

Approche. En raison de son objectif, le Guide cherche plutôt à décrire un modèle de gestion des ressources humaines qu'à présenter un modèle de vérification comme tel. Les auteurs présument que les vérificateurs connaissent la théorie et les techniques de vérification. En fin de compte, le vérificateur doit choisir, le cas échéant, les aspects pertinents du modèle qui devraient être inclus dans la vérification. Le choix des parties du modèle proposé qui sont essentielles à l'atteinte des résultats attendus de l'entité ou des activités vérifiées devrait reposer sur la connaissance que le vérificateur a de l'entité et sur son jugement professionnel.

Modèle. Le modèle de gestion des ressources humaines utilisé dans le Guide devrait être considéré comme faisant partie d'un tout, c'est-à-dire être pleinement intégré à l'ensemble du système de gestion. La gestion des ressources humaines ne doit pas être vue comme une fonction distincte à l'intérieur d'une relation entre le personnel et les autres activités de gestion, situées à la fine pointe des affaires.

II. À qui s'adresse le Guide

Le Guide s'adresse aux praticiens de la VOR et aux gestionnaires de projet qualifiés. Le Guide se veut une base complète à la pensée et à l'analyse critiques qui permettent de déterminer les questions de gestion des ressources humaines ayant un rapport avec l'objectif et l'étendue de la vérification et de décider si une assistance fonctionnelle peut être justifiée.

III. Comment utiliser le Guide

Lire le Guide. Le Guide vise à promouvoir la pensée critique. Il ne s'agit ni d'une liste de contrôle, ni d'une trousse. Ainsi, posez-vous des questions sur la meilleure façon de l'utiliser en vue de respecter l'étendue et de répondre aux objectifs définis pour la vérification. S'il y a lieu, adaptez le Guide à vos besoins, ne tenez pas compte des parties non pertinentes et complétez le modèle là où il vous semble avisé de le faire.

Utiliser l'information déjà accessible. Recueillez autant de renseignements que possible sur les résultats souhaités, les facteurs critiques de succès, les risques, les faiblesses et les contrôles liés

à l'entité ou à son secteur d'activité. Les sources d'information peuvent inclure les rapports des vérifications d'attestation précédentes, les rapports de VOR, les études, les rapports d'examens spéciaux ou, s'il y a lieu, les recherches universitaires et les études des meilleures pratiques.

Le Guide ne donne pas de réponse. Il soulève plutôt des questions susceptibles de donner naissance à une réflexion originale et latérale. Il est conçu pour aider le vérificateur à faire des associations qui lui donneront, en fin de compte, la certitude que la vérification est bien délimitée et qu'elle est efficace et efficiente.

IV. Modèle de gestion des ressources humaines

A. Introduction

Au fil des ans, la vérification est passée d'une méthode fondée sur les opérations à une méthode fondée sur les systèmes, puis à une méthode axée sur les résultats et à une méthode axée sur les risques. Les vérifications de la gestion des ressources humaines ont aussi évolué dans le même sens. À l'origine, elles portaient sur les opérations de la paie et les systèmes de traitement utilisés à cet égard. Avec l'adoption de la *Loi sur le vérificateur général* de 1977 et la vérification de l'optimisation des ressources, l'accent de la vérification est passé à d'autres systèmes du personnel — comme la planification des ressources humaines, la formation et l'évaluation des emplois — et à leur impact, par exemple, sur la productivité des fonctionnaires ou sur les coûts de la gestion de la paie. Toutefois, depuis 1983, une série d'études menées par le Bureau, notamment *Entraves à une gestion productive dans la fonction publique* (1983), *Les organisations performantes* (1988) et *Valeurs, service et rendement* (1990), semblent indiquer que des facteurs autres que les systèmes du personnel ont des effets importants sur le rendement des organisations du secteur public. De plus, la vérification axée sur les systèmes occasionnait de plus en plus d'insatisfaction. Par exemple, un examen des pratiques mené en 1988 a révélé ce qui suit :

- la gestion des ressources humaines était prise en considération dans la vérification de l'optimisation des ressources seulement si les coûts de la paie étaient importants;
- lorsqu'on avait examiné les questions liées aux ressources humaines, on avait souvent insisté sur les fonctions traditionnelles du personnel (dotation en personnel, évaluation des emplois, rémunération, etc.), en n'obtenant peu de résultats concrets par rapport au temps et à l'énergie qui y étaient consacrés;
- les constatations ayant trait à la gestion des ressources humaines étaient dissociées des autres observations de vérification et présentées séparément, et les relations de cause à effet n'étaient pas toujours évidentes;
- la considération accordée à la gestion des ressources humaines en tant que partie essentielle et intégrante de la gestion d'une organisation en vue d'obtenir des résultats n'était pas suffisante;

- la délimitation de l'étendue omettait parfois de déterminer les questions de gestion des ressources humaines critiques, ayant un effet important sur les résultats de l'entité vérifiée;

- la tendance était d'éviter les questions soi-disant « floues », comme la nature du climat organisationnel et la qualité du leadership ou de la direction fourni par les dirigeants de l'entité.

Aujourd'hui, on reconnaît que les questions de gestion des ressources humaines doivent être davantage assimilées aux autres questions visées par les vérifications de l'optimisation des ressources, et qu'au lieu de simplement porter sur les processus, les vérifications doivent porter surtout sur les éléments du cadre, des systèmes et des pratiques de gestion des ressources humaines qui ont un effet sur les résultats de l'entité. Plusieurs raisons justifient ce virage. D'abord, la nature et l'orientation de la gestion dans les organisations ont changé : on reconnaît davantage la grande importance de bien gérer les ressources humaines pour obtenir des résultats. En outre, les organisations, les entreprises et les initiatives de toutes sortes qui réussissent, qu'elles soient du secteur public ou privé, ont tendance à traiter les questions de gestion des ressources humaines d'une manière stratégique plus exhaustive et plus intégrée, plutôt que comme une fonction axée sur le personnel, quelque peu accessoire aux activités principales.

Pour toutes ces raisons, il faut une approche révisée de vérification des questions de gestion des ressources humaines.

Le Guide, qui décrit l'approche révisée, se divise en deux parties :

- une brève section qui énonce les fondements et les principes sur lesquels repose l'approche révisée de vérification des questions de gestion des ressources humaines;

- une description concise du modèle de gestion des ressources humaines qui est au coeur de l'approche, suivie d'une description plus détaillée d'un certain nombre de « familles de conséquences » auxquelles on peut s'attendre dans une organisation où la gestion des ressources humaines est efficace et efficiente. Pour chaque « famille de conséquences », le Guide propose des critères, de même que des questions qui pourraient être prises en considération. Pour chaque « famille de conséquences », une courte liste de symptômes possibles, d'indicateurs de rendement ou de questions incitatives est fournie. Cette liste vise à aider le vérificateur à déterminer s'il peut se trouver une question de vérification dans la « famille de conséquences » précise qu'il envisage de vérifier. Enfin, pour chaque « famille de conséquences », le Guide fournit, au besoin, des exemples tirés de l'expérience.

B. Certains principes fondamentaux de la gestion des ressources humaines

- Les ressources humaines sont la clé de l'efficacité.

Les organisations sont essentiellement des ressources humaines qui travaillent ensemble à l'atteinte d'un objectif. Les ressources humaines gèrent les autres ressources (capital, information, équipement, temps, etc.) utilisées par toute organisation. Si les ressources humaines

sont dirigées et gérées efficacement, si elles sont utilisées de façon efficiente et si elles ont accès à des mesures incitatives appropriées, elles produiront des résultats. C'est uniquement par l'intermédiaire des ressources humaines que les résultats souhaités sont atteints.

- La gestion des ressources humaines est la responsabilité de chaque gestionnaire.

La gestion efficace et efficiente des ressources humaines incombe à chaque gestionnaire de l'organisation. Elle ne relève pas uniquement de la direction des ressources humaines ou du service du personnel. Ce sont les gestionnaires qui doivent organiser les ressources humaines, les diriger et leur fournir de la rétroaction sur leur rendement. Les gestionnaires jouent aussi un rôle déterminant dans la création d'un milieu de travail productif et stimulant.

- La gestion des ressources humaines doit être intégrée à tous les aspects des activités de l'entité.

L'obtention de résultats exige que toutes les ressources de l'organisation — y compris les ressources humaines — soient gérées efficacement. Aussi, les questions de gestion des ressources humaines ne peuvent pas être dissociées des autres questions. Entre autres, un bon mélange de ressources est essentiel à toute organisation et, souvent, des choix doivent être faits (entre faire ou acheter, les technologies ou les ressources humaines, par exemple). Une organisation à fort coefficient de main-d'oeuvre, qui ne tient aucun compte des technologies, ne survivra probablement pas dans un environnement concurrentiel, même si les ressources humaines de cette organisation sont bien gérées. Alors, même si une saine gestion des ressources humaines est une condition nécessaire aux résultats et au succès de l'organisation, elle n'est pas suffisante; d'autres conditions doivent aussi être remplies.

- Un modèle clair et bien défini de gestion des ressources humaines peut être construit.

Traditionnellement, les manuels sur la gestion des ressources humaines ont porté surtout sur les fonctions et les systèmes du personnel. Parallèlement, les ouvrages sur la gestion et les études du Bureau sur des questions comme les organisations performantes, les valeurs, le service et le rendement ont montré l'importance de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines, comme celles de fournir des orientations, et de reconnaître et de récompenser un bon rendement. De plus, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique diffère à certains égards fondamentaux de la gestion des ressources humaines dans le secteur privé, surtout parce que le cadre juridique et administratif est différent. Par exemple, les relations de travail dans la fonction publique régulière ne sont pas régies par les mêmes principes, et les pratiques d'embauche doivent être plus transparentes et conformes au principe du mérite. Aussi, dans le secteur public, le gouvernement cherche à atteindre non seulement des objectifs de programme, mais aussi des objectifs sociaux comme la justice, l'équité et la représentation.

Un modèle exhaustif de gestion des ressources humaines exige que les trois éléments — le cadre juridique et administratif, les systèmes du personnel et les pratiques de gestion — soient pris en considération au moment d'évaluer les questions de gestion des ressources humaines dans une organisation. Il importe toutefois de souligner que, même si le Guide propose un modèle générique de base, il n'existe pas une méthode meilleure ou unique de gestion des ressources humaines. La gestion de ressources humaines dans un milieu de recherche, par exemple, peut

comporter des exigences différentes que la gestion de ressources humaines dans un milieu industriel ou manufacturier.

C. Certains principes fondamentaux de la vérification de la gestion des ressources humaines

- Le modèle de gestion des ressources humaines proposé dans le Guide n'est pas un modèle de vérification.

À moins que le vérificateur n'ait l'intention d'évaluer tous les aspects de la gestion des ressources humaines dans une organisation donnée, le modèle proposé ici ne doit pas être utilisé comme modèle de vérification. Il vise plutôt à aider les vérificateurs à organiser leur processus de réflexion pour déterminer les risques ou sélectionner les questions de gestion des ressources humaines qui pourraient avoir de l'importance pour l'entité ou l'activité vérifiée. Bien utilisé, le modèle ajoutera de la valeur au processus que le vérificateur doit suivre pour formuler des questions sur les pratiques de gestion des ressources humaines et les systèmes des ressources humaines et se demander si le cadre juridique et administratif existant est approprié et permettra à l'entité d'atteindre des résultats (extrants et conséquences) de façon rentable. Le modèle ne fournit pas de réponses, mais suggère plutôt les questions à prendre en considération. Il n'est nullement prescriptif.

- La délimitation de l'étendue et la sélection des questions touchant les ressources humaines doivent être axées sur les résultats et les risques.

Les questions de vérification de la gestion des ressources humaines doivent être axées sur les résultats et les risques, c'est-à-dire, être fonction des activités. La vérification doit porter seulement sur les aspects de la gestion des ressources humaines qui sont conformes à l'objectif de vérification et essentiels à l'obtention des résultats des activités ou des programmes et, s'il y a lieu, à l'atteinte des autres objectifs du gouvernement. Le vérificateur doit délimiter l'étendue de la vérification en choisissant les secteurs clés du *modèle de gestion des ressources humaines* qui ont un impact considérable sur l'atteinte, par l'entité, des objectifs de l'activité, du programme ou du gouvernement. À l'occasion, et selon les circonstances, les travaux de vérification peuvent aussi porter sur des systèmes de ressources humaines précis — comme les systèmes d'évaluation des emplois ou d'information des ressources humaines — soit parce que ces systèmes constituent l'objet de la vérification, soit parce qu'ils donnent lieu à des coûts élevés. Dans la plupart des cas, la vérification des systèmes de ressources humaines nécessitera des compétences fonctionnelles spécialisées.

D. Résumé du modèle de gestion des ressources humaines

Le modèle de gestion des ressources humaines proposé comprend trois éléments de base.

1. Le cadre de gestion des ressources humaines

Les gestionnaires ne sont pas libres de gérer les ressources humaines comme bon leur semble. Qu'ils soient dans le secteur privé ou public, les gestionnaires doivent fonctionner à l'intérieur d'un cadre législatif et administratif plus ou moins rigoureux, établi par le Parlement ou, dans

l'administration fédérale, par les organismes centraux. Par exemple, dans le secteur privé sous réglementation fédérale, les entreprises doivent respecter les modalités du *Code canadien du travail*. Dans la fonction publique régulière, un certain nombre de lois et de règlements, et de politiques et directives du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique énoncent d'importants paramètres pour la gestion des ressources humaines dans les ministères et organismes. Par exemple, les gestionnaires de la fonction publique régulière doivent se conformer à diverses lois comme la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP), la *Loi sur les langues officielles* (LLO) ou la *Directive sur le réaménagement des effectifs* (DRE). Les gestionnaires des sociétés d'État, même s'ils sont généralement soumis à moins de contraintes que les gestionnaires de la fonction publique régulière, doivent aussi tenir compte d'un cadre externe qui comprend diverses exigences législatives, comme celles qui se trouvent dans le *Code canadien du travail*, y compris le *Règlement relatif à la santé et à la sécurité au travail*, la *Loi sur les langues officielles* ou la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* et beaucoup d'autres exigences, y compris les dispositions régissant la gestion des ressources humaines énoncées explicitement dans les lois habilitantes. Que l'on se place du point de vue d'une entreprise, d'une société d'État, d'un ministère ou d'un organisme, l'ensemble de ces politiques, directives et lignes directrices constitue le cadre externe de la gestion des ressources humaines.

En plus de ce cadre externe, les gestionnaires doivent aussi se conformer à un certain nombre de politiques, de directives et de lignes directrices propres à leur entreprise, à leur ministère ou à leur organisme, qui couvrent une foule de sujets. Par exemple, un ministère ou organisme fédéral peut vouloir adapter plus précisément à ses besoins les lignes directrices des organismes centraux sur l'équité en matière d'emploi ou certains aspects des lignes directrices du gouvernement sur l'après-mandat. L'ensemble des politiques et des lignes directrices propres à l'entreprise, au ministère ou à l'organisme constitue le cadre interne de gestion des ressources humaines.

Aussi, lorsqu'ils gèrent les ressources humaines, les gestionnaires tant du secteur privé que du secteur public, que ce soit dans une société d'État, un ministère ou un organisme, doivent tenir compte des exigences et du cadre externe et du cadre interne. La pièce 1 contient une liste des éléments clés du cadre de gestion des ressources humaines que l'on trouve dans la plupart des organisations.

Pièce 1 : ÉLÉMENTS CLÉS D'UN CADRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Par définition, le *cadre de gestion des ressources humaines* doit inclure tous les paramètres externes ou internes qui façonnent ou encadrent les activités de gestion des ressources humaines au sein de l'entité. Aussi, la liste présentée dans la présente annexe est loin d'être exhaustive.

LOIS, RÈGLEMENTS ET RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS

Cet élément comprend les lois et les règlements régissant la gestion des ressources humaines, comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, le *Code canadien du travail*, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur la pension de la fonction publique*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur les restrictions salariales de la fonction publique*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il inclut aussi tous les règlements pris en application de ces lois, par exemple, par le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique ou la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Les lois ainsi que les politiques, directives et lignes directrices du Conseil du Trésor applicables aux ministères et organismes sont accessibles sur cédéroms.

La loi habilitante des sociétés d'État contient souvent des dispositions précises sur la gestion des ressources humaines. Ces dispositions peuvent toucher des questions comme l'embauche, la suspension ou le renvoi du personnel, la détermination de la paie et d'autres indemnités, le statut des employés y compris leur statut à des fins de pension, les situations de conflit d'intérêts ainsi que les rôles et les responsabilités des dirigeants ou du conseil d'administration par rapport à ces questions.

POLITIQUES DU GOUVERNEMENT, DES MINISTÈRES OU DES ORGANISMES

Cet élément inclut les politiques générales du gouvernement concernant les ressources humaines ainsi que des politiques et directives précises comme le *Code régissant les conflits d'intérêt et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*, la *Directive sur le réaménagement des effectifs* et d'autres directives semblables. Il comprend aussi les conventions collectives et les autres marchés exécutoires signés par le gouvernement, les ministères ou les organismes, comme les marchés d'aide temporaire, de services personnels, de services d'employés ou de sous-traitance. Y sont également inclus, les décrets ou les décisions du Conseil du Trésor ou, dans le cas des sociétés d'État, les décisions du conseil d'administration.

VALEURS

Cet élément comprend les grands principes adoptés – explicitement ou implicitement – et mis en avant par l'organisation, comme le service au public, la prestation de produits et services de grande qualité, le respect des ressources humaines. Les valeurs ont généralement pour objet de focaliser les efforts de même que de favoriser un sentiment d'appartenance, de fierté, d'engagement et de loyauté dans l'organisation. Les valeurs conditionnent le comportement des employés même s'il arrive parfois que les valeurs de l'organisation entrent en conflit avec les valeurs personnelles.

STRUCTURE, RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Cet élément comprend la structure et la conception des tâches adoptées par l'organisation (centralisation ou décentralisation, par fonction ou par produit, etc.). Il inclut aussi la structure de la gestion des ressources humaines de même que les rôles et les responsabilités en la matière, y compris le rôle de la Direction des ressources humaines (la division du personnel) à cet égard.

POUVOIRS ET CADRE DE CONTRÔLE

Cet élément comprend la délégation officielle du pouvoir de prendre des décisions en matière de personnel et les mécanismes de contrôle qui sont en place pour faire en sorte que ce pouvoir soit exercé de façon appropriée, à l'intérieur des paramètres fixés. Il inclut aussi les examens et les vérifications, comme les vérifications effectuées par la Commission canadienne des droits de la personne (sur l'équité en matière d'emploi), la Commission de la fonction publique (sur la dotation en personnel ou au nom du Conseil du Trésor), le Commissaire aux langues officielles ou les inspections menées aux termes du Code du travail pour assurer la conformité aux règlements en matière de santé et de sécurité au travail. S'y trouvent aussi les vérifications ou les examens pertinents exécutés par le service de vérification ou d'évaluation de l'organisation. Enfin, il inclut les vérifications externes ou les examens spéciaux effectués par le Bureau ou demandés par l'organisation ou le gouvernement.

2. Les systèmes de gestion des ressources humaines

Pour aider les gestionnaires à gérer les ressources humaines et parfois aussi pour contrôler cet aspect de leur travail, les organisations établissent souvent des systèmes de ressources humaines qui, s'ils sont bien conçus, facilitent la gestion des ressources humaines d'un point de vue stratégique et l'obtention de résultats ou l'atteinte d'objectifs de façon rentable, tout en appuyant de saines pratiques de gestion des ressources humaines. Ces systèmes sont habituellement définis en fonction des activités traditionnelles du personnel, par exemple, le système de planification des ressources humaines, le système d'embauche (de radiation ou de réduction de l'effectif); le système de promotion de la carrière, le système de rémunération, le système de gestion du rendement et le système d'apprentissage (autrefois de formation), etc.

La pièce 2 dresse la liste des systèmes de ressources humaines que l'on trouve dans la plupart des grandes organisations.

Pièce 2 : SYSTÈMES CLÉS DES RESSOURCES HUMAINES, CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LEUR PERTINENCE ET INDICATEURS DE PROBLÈMES ÉVENTUELS

La présente pièce fournit un critère général pour chacun des systèmes clés des ressources humaines. Elle contient aussi une liste des indicateurs de problèmes éventuels pour chaque système. Comme bon nombre de systèmes de ressources humaines sont interreliés, le vérificateur doit être prudent; il est possible que les indicateurs ne révèlent pas des relations de cause à effet.

SYSTÈME DE PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES

Critère. Des plans d'action adéquats — qui découlent de l'analyse d'information exacte, complète et actuelle — sont intégrés aux plans stratégiques et d'activités afin de tenir compte de l'effectif et des mouvements de personnel ayant les compétences requises pour répondre aux exigences opérationnelles et obtenir les résultats attendus en temps opportun et de manière rentable.

Indicateurs de problèmes éventuels. Objectifs non atteints en raison de ressources insuffisantes; coût de main-d'oeuvre élevé comparativement au coût dans des organisations semblables; combinaison inadéquate de connaissances et de compétences; faibles ratios de productivité; taux élevés de vacance ou de roulement; initiatives de réduction de l'effectif répétitives et coûteuses; absence de connaissances et de compétences absolument nécessaires pour les activités clés; incompétence ou désuétude des connaissances et des compétences liées aux fonctions clés; grande pénurie, réelle ou prévue, de personnel; retards dans l'embauche de personnel influant sur la prestation des services; manque de continuité dans les fonctions clés; pénuries de candidats qualifiés pour les fonctions clés; augmentation rapide de l'âge moyen ou des années d'expérience du personnel; manque de statistiques sur le profil du personnel. Ratios inadéquats pour certains types d'employés (c.-à-d. permanents/temporaires, etc.); absence de planification de la relève pour les postes clés, entraînant une vulnérabilité.

SYSTÈME DE RECRUTEMENT OU DE RADIATION DE L'EFFECTIF

Critère. Combinaison appropriée (permanents, temporaires, contractuels, etc.) et nombre suffisant d'employés ayant les compétences requises (connaissances, compétences, aptitudes, attitudes et possibilités) pour exécuter les tâches actuelles et futures et obtenir les résultats souhaités; les employés sont engagés et rayés de l'effectif au moment opportun et de manière rentable.

suite ...

Pièce 2 : SYSTÈMES CLÉS DES RESSOURCES HUMAINES, CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LEUR PERTINENCE ET INDICATEURS DE PROBLÈMES ÉVENTUELS (suite)

Indicateurs de problèmes éventuels. Taux de vacance élevé pour les postes clés; coût élevé du recrutement; coût élevé de la formation; incapacité de pourvoir aux postes; retards importants dans la dotation des postes clés; taux de roulement élevé, particulièrement chez les nouveaux employés; taux élevé, perçu ou constaté, de rendement ou de produits médiocres; incompétence du personnel occupant les postes clés; problèmes fréquents de comportement ou d'attitude; départs de personnel répétitifs et coûteux par suite d'initiatives de réduction de l'effectif ou d'autres moyens.

SYSTÈME DE FORMATION ET D'APPRENTISSAGE

Critère. Les ressources humaines se voient systématiquement offrir la possibilité d'acquérir les connaissances et les compétences dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches actuelles et futures et ainsi fournir le rendement et obtenir les résultats attendus et améliorer de façon continue leur rendement et celui de l'organisation.

Indicateurs de problèmes éventuels. Manque de possibilités de formation; accidents de travail ou incidents fréquents ou graves; faible productivité; mauvaise qualité des produits ou des services; incompétence ou désuétude des connaissances et des compétences; absence de candidats qualifiés pouvant être promus aux postes clés; budgets ou programmes de formation insuffisants (ou trop importants) comparativement à ceux d'organisations semblables; aucun lien clair entre les programmes de formation et les objectifs de l'organisation.

SYSTÈME DE PERFECTIONNEMENT

Critère. L'organisation se dote de ressources humaines suffisamment compétentes pour atteindre les résultats à long terme en prévoyant des occasions de perfectionnement, notamment des affectations et des expériences de travail, et en appuyant les activités de planification de carrière des personnes qui ont les possibilités et les aspirations professionnelles nécessaires.

Indicateurs de problèmes éventuels. Pénurie de candidats internes qualifiés pour une promotion; absence de mécanismes de soutien du perfectionnement; taux de roulement élevé, particulièrement des personnes clés qui quittent parce que les possibilités sont insuffisantes; incapacité de recruter malgré une rémunération intéressante et une disponibilité sur le marché du travail; recrutement externe toujours utilisé pour pourvoir aux postes de direction ou aux postes clés; taux élevé de personnes en affectation ou qui font une expérience de travail et qui ne reviennent pas.

SYSTÈME DE GESTION DU RENDEMENT

Critère. Les ressources humaines — personnes, équipes ou unités de travail — fournissent ou dépassent constamment le rendement attendu et sont encouragées à améliorer continuellement leur rendement et celui de l'organisation au moyen d'une rétroaction périodique, de la formation, du soutien et de mesures incitatives.

Indicateurs de problèmes éventuels. Les résultats obtenus diffèrent beaucoup des résultats attendus quant à la nature, à la quantité ou à la qualité; les ressources humaines ne savent pas quel est le rendement attendu ou quel est leur rendement ou celui de leur équipe ou unité de travail; la direction ne définit pas les attentes à l'égard du rendement pour les personnes, les équipes ou les unités de travail; absence de programmes de récompenses et de reconnaissance, sous forme financière ou non; absence de liens clairs (ou liens inadéquats) entre les mesures incitatives financières et non financières offertes aux employés, aux équipes et aux unités de travail et les résultats à court et à long terme; faible productivité.

suite ...

Pièce 2 : SYSTÈMES CLÉS DES RESSOURCES HUMAINES, CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LEUR PERTINENCE ET INDICATEURS DE PROBLÈMES ÉVENTUELS (suite)

SYSTÈME D'AMÉNAGEMENT ORGANISATIONNEL OU D'ÉVALUATION DES EMPLOIS

Critère. L'aménagement organisationnel appuie l'exécution efficace et efficiente des activités de travail et l'utilisation optimale des ressources humaines en vue d'atteindre les résultats attendus; les pratiques de conception et d'évaluation des emplois constituent une base saine pour la prise de décisions et la satisfaction au travail.

Indicateurs de problèmes éventuels. Ratio élevé de gestionnaires, d'employés de soutien ou de spécialistes fonctionnels par rapport au personnel d'exécution ou opérationnel comparativement à d'autres organisations semblables; activités inefficientes ou coûteuses; coût élevé des produits ou services comparativement aux normes de l'industrie; longs délais pour prendre des décisions opportunes; personnes qui ne comprennent pas ou ne connaissent pas les liens entre leur travail et les objectifs de l'organisation; faible niveau de satisfaction au travail; roulement élevé d'employés assumant certaines fonctions; plaintes officielles ou non officielles concernant des injustices au chapitre de la rémunération; taux d'erreurs élevé pour certaines fonctions; taux élevé d'absentéisme; sentiment d'injustice quant aux charges de travail éprouvé par les unités ou les employés.

SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION ET DE MESURES INCITATIVES

Critère. La rémunération, y compris les mesures incitatives financières et non financières, permet d'attirer, de garder et de motiver les ressources humaines qui ont les compétences requises pour exécuter efficacement les activités et atteindre de manière rentable les résultats souhaités, à court et à long terme.

Indicateurs de problèmes éventuels. Difficulté d'attirer du personnel clé; roulement élevé de personnel qui désire être mieux rémunéré; absence de liens entre la rémunération et les résultats à court ou à long terme, ou sentiment qu'il n'y en a pas suffisamment; niveaux de rémunération beaucoup plus bas ou beaucoup plus élevés que dans des organisations semblables; coût élevé des produits ou des services; faible productivité; politique de rémunération non connue comparativement à des organisations semblables; niveau élevé de reclassifications sans qu'il y ait de lien apparent avec un changement de fonctions; absence de critères pour la rémunération au mérite, ou critères non diffusés; absence de lien adéquat entre la rémunération au mérite et les résultats atteints; efforts exceptionnels non reconnus ou récompensés.

SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ

Critère. Les ressources humaines sont protégées adéquatement contre ce qui pourrait menacer sérieusement leur intégrité physique, leur santé physique et mentale de même que leur sécurité; le cas échéant, une aide opportune et rentable est fournie aux employés qui en ont besoin.

Indicateurs de problèmes éventuels. Fréquence et gravité des blessures ou des maladies professionnelles; taux élevé d'absentéisme pour des raisons médicales; niveau élevé de quasi-accidents; menaces pour la santé et la sécurité des travailleurs qui ne sont pas connues avec certitude; manque de mesures adéquates pour traiter les blessures ou accidents éventuels; incidents ou accidents qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête; plaintes ou commentaires négatifs de la part d'inspecteurs externes comme Travail Canada ou le commissaire des incendies; absence de structure patronale-syndicale pour traiter les questions de santé et de sécurité; absence de mesures correctives faisant suite aux commentaires obtenus.

SYSTÈME DE RELATIONS PATRONALES–SYNDICALES

Critère. Les relations patronales-syndicales sont gérées dans le contexte de plans opérationnels et d'activités ainsi que de buts et d'objectifs stratégiques établis pour la gestion des ressources humaines afin que les employés s'engagent à atteindre les résultats souhaités à court et à long terme tout en assurant une satisfaction au travail et un bon équilibre entre le travail et les autres activités.

suite ...

Pièce 2 : SYSTÈMES CLÉS DES RESSOURCES HUMAINES, CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LEUR PERTINENCE ET INDICATEURS DE PROBLÈMES ÉVENTUELS (suite)

Indicateurs de problèmes éventuels. Interruptions ou arrêts de travail importants ou fréquents, légaux ou illégaux; tendance à la hausse des journées perdues en raison des interruptions ou arrêts de travail, comparativement à l'industrie ou à des organisations semblables; taux élevé de griefs ou de plaintes déposés devant la direction ou des organismes externes comme la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne, et coût beaucoup plus élevé des activités comparativement à d'autres organisations semblables; temps consacré par les gestionnaires au processus d'arbitrage et de règlement des griefs par rapport au temps consacré aux opérations; pratiques non efficientes; pourcentage d'appels gagnés ou perdus par la direction concernant des griefs ou des plaintes; climat de travail malsain ou milieu de travail conflictuel; fuites systématiques d'information confidentielle ou de nature délicate pour l'organisation; moral bas; taux élevé d'absentéisme.

SYSTÈME D'ÉQUITÉ ET D'ÉTHIQUE

Critère. Le milieu de travail, les systèmes de ressources humaines et les pratiques de gestion sont justes, équitables et ne sont pas discriminatoires; le comportement positif est renforcé et le comportement inacceptable est traité adéquatement et rapidement.

Indicateurs de problèmes éventuels. Nombre de plaintes officielles ou non officielles de discrimination ou d'autre comportement illégal ou inacceptable, par exemple, harcèlement; absence de politique ou de processus pour traiter les cas de comportement inacceptable; règlements de plaintes coûteux; comportement inacceptable pendant l'accomplissement de tâches à niveau de risque élevé non signalé; incidents qui n'ont pas été réglés adéquatement ou manque de mesures correctives, mauvaise image de l'organisation en raison de scandales ou de nombreuses fuites ou d'allégations de comportement inadéquat ou de faute.

SYSTÈME(S) D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES

Critère. Décisions concernant les ressources humaines — touchant les personnes ou les employés de l'organisation dans l'ensemble — prises en fonction d'analyses d'information exacte, pertinente, complète et actuelle.

Indicateurs de problèmes éventuels. Décisions ou plans visant les ressources humaines fréquemment annulés, modifiés ou abandonnés; résultats attendus non obtenus en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines; fréquentes réactions après coup à des problèmes prévisibles en matière de ressources humaines; pas de justification rentable concernant les décisions qui touchent les ressources humaines, par exemple initiatives de réduction de l'effectif extrêmement coûteuses; effets involontaires importants découlant de décisions qui touchent les ressources humaines; décisions inadéquates ou inégales concernant les ressources humaines; importants retards dans la prise de décisions concernant les ressources humaines.

3. Les pratiques de gestion des ressources humaines

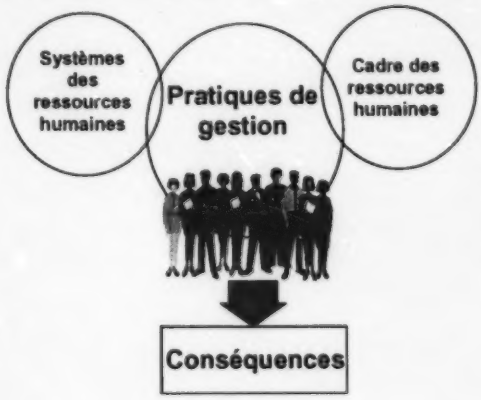
Les gestionnaires d'une organisation, du fait de leurs relations avec les employés et des décisions qu'ils prennent quotidiennement, constituent le facteur le plus déterminant de la qualité de la gestion des ressources humaines. La gestion des ressources humaines se fait véritablement à l'interface gestionnaires-ressources humaines. À titre d'exemple, ce sont les gestionnaires qui fournissent aux ressources humaines des directives et une rétroaction sur leur rendement. Les gestionnaires jouent aussi un rôle déterminant dans la création d'un milieu de travail productif et stimulant. Ils communiquent l'information aux employés et doivent écouter leurs problèmes de sorte que la haute direction puisse en tenir compte. Les pratiques de gestion sont le point central de la gestion des ressources humaines. La pièce 3 contient la liste des pratiques de gestion des ressources humaines qui relèvent normalement des gestionnaires.

Pièce 3 : EXEMPLES DE PRATIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Engager du personnel	Fournir une rétroaction
Organiser le travail	Reconnaître le bon travail
Attribuer les tâches	Récompenser le rendement
Fournir des directives	Encourager les employés
Fixer des buts et des objectifs	Prendre des mesures disciplinaires
Communiquer	Recommander la promotion des employés
Encadrer les employés	Déterminer les possibilités des personnes
Contrôler le travail	Arbitrer ou résoudre les conflits
Évaluer le rendement	Approuver les congés et les autres demandes
Rédiger les évaluations du rendement	Faire part des préoccupations des employés
Fournir des occasions de formation	à la direction
Fournir des outils et de l'aide	Adopter le comportement désiré

Dans toute organisation, les trois éléments clés — pratiques de gestion des ressources humaines, cadre de gestion des ressources humaines et systèmes de ressources humaines — interagissent et se chevauchent de façon appréciable. Par exemple, les systèmes de ressources humaines et les pratiques de gestion des ressources humaines doivent normalement être conformes aux lois ou aux règlements adoptés par le gouvernement. De même, les pratiques de gestion des ressources humaines doivent être compatibles avec les systèmes mis en place par la direction, et respecter en même temps l'esprit et la lettre du cadre législatif. Les pratiques de gestion sont donc influencées par la nature et par l'étendue des systèmes de ressources humaines de l'organisation, alors que les systèmes et les pratiques doivent être conformes aux cadres législatif et administratif qui régissent la gestion du personnel. Chacun des trois éléments interagit avec les autres et influe sur certaines conséquences qui seront décrites en détail plus loin. La figure 1 illustre le modèle et ses trois éléments et leur relation avec les conséquences.

Figure 1 : Un modèle de gestion des ressources humaines



E. Avantages attendus de l'utilisation du modèle proposé

L'utilisation du modèle de gestion des ressources humaines proposé dans le présent guide et le traitement exclusif des questions liées à la gestion des ressources humaines qui ont une incidence sur les résultats de l'entité vérifiée devraient produire un certain nombre d'avantages :

- seules les questions de gestion des ressources humaines importantes ou essentielles feront partie de l'étendue de la vérification;
- les questions de gestion des ressources humaines seront pleinement intégrées aux autres questions liées aux programmes ou à la gestion qui sont examinées, et l'accent sera mis sur les risques en ce qui a trait à l'atteinte rentable des buts et des objectifs de l'entité vérifiée;
- le cas échéant, les questions « floues » seront examinées;
- le lien avec les résultats et les risques permettra de déterminer la mesure dans laquelle les pratiques de gestion des ressources humaines et les systèmes de ressources humaines appuient véritablement l'atteinte rentable des buts et des objectifs de l'entité vérifiée;
- lorsque cela est pertinent et nécessaire, les questions concernant le caractère adéquat du cadre externe ou interne des ressources humaines, y compris les lois ou les politiques, seront soulevées lorsqu'elles nuisent ou font indûment obstacle à l'atteinte des objectifs du programme ou à sa rentabilité. La pièce 4 illustre l'application du modèle dans une entité et quelques-unes des constatations qui en découlent.

F. Utilisation du modèle : Quatre questions clés

Le modèle de ressources humaines proposé, lorsqu'il est adapté et lié de façon optimale au mandat, à la mission, aux objectifs et aux buts de l'entité vérifiée, reconnaît que les ressources humaines sont une ressource importante et essentielle à l'atteinte de l'efficacité et de l'efficience organisationnelles. Il reconnaît également que les pratiques de gestion des ressources humaines, les systèmes de ressources humaines pertinents et le cadre des ressources humaines doivent être compatibles et permettre d'atteindre de façon rentable les buts et les objectifs de l'entité. Pour le vérificateur, la question clé consiste à choisir les parties— ou leurs composantes — du modèle des ressources humaines proposé qui s'appliquent à l'entité vérifiée. Le vérificateur doit décider quelles pratiques de gestion des ressources humaines, quels systèmes de ressources humaines et quelle partie du cadre de gestion des ressources humaines sont essentielles à l'atteinte de façon rentable des buts et des objectifs de l'entité — c'est-à-dire à ses activités. La capacité du vérificateur de faire les bons choix dépend de sa compréhension des activités de l'entité, de la détermination des facteurs de succès clés et de l'analyse des risques.

Pièce 4 : UNE APPLICATION DU MODÈLE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DU YUKON (1993)

... Nous avons constaté que bon nombre des questions — et dans certains cas des solutions — sont connues depuis longtemps, mais que peu de mesures correctives sont prises ou encore qu'aucune mesure corrective n'est prise. À notre avis, voici quelles en sont les raisons :

- Un cadre législatif et administratif et des pratiques qui ne tiennent pas compte des éléments suivants :
  - l'augmentation substantielle de la taille et de la complexité de l'Administration territoriale du Yukon (ATY), particulièrement l'augmentation du nombre de programmes et de services offerts aux Yukonnais, d'où la nécessité d'adopter des méthodes de gestion des ressources humaines plus souples, adaptables et novatrices;
  - l'augmentation correspondante du nombre de politiques, de programmes, de règles et de procédures et de la jurisprudence qui traitent des questions liées aux ressources humaines de plus en plus complexes et importantes, notamment la négociation collective et l'équité en matière d'emploi, de même que leur impact en période de restrictions budgétaires continues;
  - le rôle clé que doivent jouer les ministères et les organismes dans la gestion des ressources afin d'offrir avec efficience et efficacité des programmes aux Yukonnais et d'atteindre les objectifs du gouvernement.
- Un leadership inadéquat des organismes centraux et des ministères qui omettent :
  - de fournir une orientation et des directives fermes, claires et cohérentes quant à la vision, aux buts, aux objectifs, aux politiques et aux priorités de la gestion des ressources humaines;
  - d'établir des mécanismes adéquats de coordination de l'élaboration des politiques et des systèmes en matière de ressources humaines visant à garantir un meilleur équilibre entre les besoins « globaux » de l'ATY et ceux des ministères de même qu'à intégrer l'élaboration des politiques et des systèmes en matière de ressources humaines à la gestion des dépenses et d'autres ressources, par exemple les technologies de l'information;
  - d'autoriser ou d'« habiliter » les ministères, les gestionnaires ou les employés, par une délégation de pouvoirs compatible aux responsabilités et la mise en place de mécanismes redditionnels efficaces.
- L'absence de culture de gestion du rendement, comme l'illustre l'absence d'un processus de changement rigoureusement géré, de normes et d'indicateurs du rendement significatifs ainsi que de mécanismes d'examen et d'évaluation permettant une amélioration continue.
- Le défaut de reconnaître pleinement le lien entre de saines pratiques de gestion des ressources humaines et l'exécution efficace et efficiente de programmes à l'intention des Yukonnais. L'amélioration des services n'est pas fondée sur des règles ou des systèmes mais sur la conviction, renforcée par les décisions et les actions quotidiennes, que des employés bien dirigés, compétents, habilités et motivés sont la clé d'une fonction publique yukonnaise plus efficace et plus efficiente.

Dans ce contexte, il faut répondre à quatre questions de base :

1. **Quelles activités ou questions essentielles, liées à la gestion des ressources humaines, peuvent influer de façon significative sur le fonctionnement efficace et efficient de l'entité vérifiée et les résultats attendus?**

Pour chacune de ces activités ou questions essentielles :

2. **Les cadres de ressources humaines externes et internes en place pour ce programme permettent-ils de s'assurer que les résultats seront atteints en temps opportun et de manière rentable?**

3. **Les systèmes de ressources humaines appuient-ils les pratiques de gestion des ressources humaines de manière à s'assurer que les résultats seront atteints en temps opportun et de manière rentable?**

4. **Les pratiques de gestion des ressources humaines des gestionnaires permettent-elles de s'assurer que les résultats seront atteints en temps opportun et de manière rentable?**

Si, après examen, il est clair que la réponse à ces questions est oui, le vérificateur doit pouvoir présumer sans risque que les ressources humaines sont gérées en tenant compte des principes d'efficience et d'efficacité à l'intérieur des paramètres établis.

G. La gestion rentable des ressources humaines : Les conséquences

Si les organisations gèrent bien les ressources humaines, un certain nombre de conséquences devraient normalement en résulter. De même, si ces conséquences ne sont pas observées, cela signifie que la gestion des ressources humaines comporte probablement d'importantes lacunes, soit parce que le cadre ou les pratiques de gestion des ressources humaines sont inadéquats ou soit parce que les systèmes de gestion des ressources humaines n'appuient pas les pratiques de gestion des ressources humaines nécessaires pour obtenir les résultats attendus de manière rentable. Ces « familles » de conséquences peuvent être définies comme suit :

Qualité du leadership et de la supervision

L'effectif est dirigé par une équipe de gestion unie, compétente et suffisamment stable, qui fournit des directives claires, qui met en pratique les valeurs adoptées par l'organisation et qui exerce une supervision et un contrôle adéquats du travail des employés.

Un effectif durable et compétent

L'effectif a la composition (de permanents, temporaires et contractuels), les connaissances, les compétences, les aptitudes et les attitudes qui lui permettent d'exécuter les diverses tâches nécessaires pour atteindre les résultats en temps opportun et de manière rentable.

Un effectif qui s'adapte et apprend

L'effectif a la possibilité d'acquérir des expériences de travail, des connaissances et des compétences, de tirer profit de ses expériences et ainsi d'améliorer graduellement son rendement tout en s'adaptant aux nouvelles conditions.

Un effectif productif

L'effectif est organisé et géré de façon à maximiser les connaissances et les compétences disponibles en vue d'atteindre les résultats attendus en temps opportun et de manière rentable.

Un effectif qui rend compte des résultats

Le rendement de l'effectif — au niveau de la personne, de l'équipe ou de l'organisation — est évalué périodiquement par rapport aux attentes et communiqué aux autorités visées; si nécessaire, des changements sont apportés.

Un milieu de travail sécuritaire et favorable

Le milieu de travail est sécuritaire — sur les plans physique, psychologique et émotif —, motive les employés et favorise leur engagement en vue d'atteindre les résultats et d'améliorer le rendement, tout en tenant compte de leur besoin de tirer satisfaction de leur travail.

Un effectif qui a des valeurs éthiques

L'effectif a un comportement qui est conforme à la nature de l'organisation, aux tâches exécutées et aux valeurs adoptées et évite d'avoir un comportement inacceptable — par exemple un conflit d'intérêt réel ou apparent — qui pourrait avoir une incidence négative sur l'image ou la crédibilité de l'organisation, ou encore faire du tort à des personnes, à des groupes de personnes ou à d'autres organisations.

L'actif clé en ressources humaines est préservé

L'actif clé en ressources humaines — savoir-faire, compétences, propriété intellectuelle ou expertise — qui constitue les caractéristiques uniques de l'organisation ou un avantage concurrentiel est protégé adéquatement contre toute perte.

Les prochaines sections décrivent plus en détail chaque « famille de conséquences » et leur répercussions. Pour chaque famille de conséquences, nous présentons une brève introduction sur le sujet; nous proposons un critère, nous cernons les indicateurs éventuels de problèmes qui peuvent être associés aux conséquences et nous suggérons au vérificateur des questions à prendre en considération. Lorsque cela est possible, nous donnons des exemples de constatations tirées de vérifications antérieures.

V. Qualité du leadership et de la supervision

A. Introduction

Un leadership et une supervision efficaces de la part de la direction constituent les éléments clés de l'atteinte des résultats. Pour cette raison, il n'est pas rare de voir des organisations consacrer du temps et de l'énergie à la constitution d'une équipe de gestion solide, unie et expérimentée. Par exemple, des activités comme l'établissement de profils de compétences et de centres d'évaluation perfectionnés pour les gestionnaires, des régimes attrayants et efficaces de rémunération des cadres ainsi que des programmes de perfectionnement des cadres et de planification de la relève sont considérés comme primordiaux dans la plupart des grandes organisations.

En évaluant la qualité du leadership et de la supervision d'une entité, le vérificateur doit se demander si la direction est capable de donner une orientation à l'organisation et d'avoir une vision pour celle-ci. Il doit également se demander si la direction est capable de travailler ensemble pour amener l'organisation à produire les résultats attendus et de mobiliser à cette fin les énergies et les talents d'un effectif de composition variée. La pièce 5 illustre certains des effets de l'incapacité d'assurer un leadership efficace.

Pièce 5 : INCAPACITÉ D'ASSURER UN LEADERSHIP EFFICACE ET CERTAINS DE SES EFFETS

(Nous avons constaté) ... la vision est largement appuyée... mais quelques-unes des mesures particulières adoptées par la direction pour concrétiser la vision bénéficient d'un appui beaucoup moins grand, et leur mode d'application est une source de grandes préoccupations... Des répétitions fréquentes ou des modifications importantes apportées à la définition de la vision et des concepts de fonctionnement clés ont entraîné des pratiques inefficientes et une confusion véritable ou perçue, d'où un manque de confiance en ce qui a trait à la volonté ou à la capacité de la direction de concrétiser la vision. Le personnel est aussi très inquiet et préoccupé par la vitesse du changement...

Le vérificateur doit également tenir compte de l'expérience, de la force et de la stabilité de l'équipe de direction, étant donné que des faiblesses importantes à ce niveau, par exemple un roulement excessif, peuvent souvent avoir des effets sérieux sur les résultats à court ou à long terme. Par exemple, une étude des organismes de service spéciaux (OSS) a révélé que le fort taux de roulement des sous-ministres et des administrateurs généraux des organismes nuisait à l'établissement de relations redditionnelles solides et d'objectifs clairs pour ces mêmes organismes. La pièce 6 illustre les préoccupations qui sont liées au défaut d'établir une solide capacité de gestion dans les établissements de recherche scientifique et à son incidence sur la qualité de la gestion des activités de recherche.

La direction n'a pas pour seul rôle de fournir une orientation claire. L'une de ses responsabilités clés consiste à superviser et à contrôler adéquatement le travail des employés afin de s'assurer que les résultats seront atteints à l'intérieur des paramètres établis pour le genre et la nature de ses activités.

(Note : D'autres aspects importants du leadership sont aussi traités dans d'autres parties du présent guide, notamment la gestion du rendement, un environnement sécuritaire et favorable, etc.)

Pièce 6 : L'ÉTABLISSEMENT D'UNE SOLIDE CAPACITÉ DE GESTION N'EST PAS UNE PRIORITÉ

Nous avons aussi constaté qu'en dépit de nombreuses recommandations en ce sens, l'établissement d'une solide capacité de gestion n'est pas encore une priorité dans la plupart des établissements de recherche visités. Nous avons remarqué qu'il y a un lien entre le niveau d'efforts faits par les établissements de recherche pour améliorer leur capacité de gestion et la qualité de la gestion des activités de recherche et de développement...

B. Critère

L'effectif est dirigé par une équipe de gestion unie, expérimentée et suffisamment stable, qui fournit une orientation claire, met en pratique les valeurs adoptées par l'organisation et assure une supervision et un contrôle suffisants pour permettre l'atteinte des résultats en temps opportun et de manière rentable.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

Manque de continuité; grandes réorganisations trop fréquentes; manque de reddition de comptes à l'égard des résultats; perte de mémoire institutionnelle ou de connaissances spécialisées; niveau élevé de confusion ou d'insécurité parmi le personnel; cas de manque d'efficience; grands projets abandonnés ou accusant des retards importants; crédibilité de la direction mise en question par les employés, les parties intéressées ou les clients; résultats atteints différents de ceux attendus; activités inopportunes effectuées à l'insu de la direction; comportement inacceptable non traité; absence de profil de compétences pour les postes de direction; absence de planification de la relève; taux de roulement élevé; « luttes internes ».

D. Questions à considérer

Les employés connaissent-ils vraiment l'orientation de l'organisation, les valeurs organisationnelles privilégiées et les buts ou résultats à atteindre?

La direction met-elle en pratique les valeurs qu'elle a adoptées (c.-à-d. « donner l'exemple », faire ce qui a été promis, etc.)? Les actions et les décisions de la direction sont-elles conformes à ses déclarations?

L'équipe de direction a-t-elle l'expérience, les compétences — y compris les compétences en gestion des ressources humaines, par exemple la capacité d'écoute — et la stabilité voulues pour gérer efficacement l'organisation et atteindre les résultats?

Les employés croient-ils possible de concrétiser la vision ainsi que d'atteindre les buts et objectifs?

La direction est-elle unie et travaille-t-elle en équipe?

Compte tenu des risques, la direction supervise-t-elle et contrôle-t-elle adéquatement le travail des employés?

VI. Un effectif durable et compétent

A. Introduction

Un effectif durable et compétent est caractérisé, entre autres, par une combinaison appropriée de personnes qui occupent des emplois divers (c.-à-d. permanents, temporaires, contractuels ou partenaires) servant à répondre aux différentes demandes de produits ou de services, ou encore aux besoins spéciaux sur une base ponctuelle Il est en outre caractérisé par divers comportements et compétences, par exemple les connaissances, les aptitudes, les compétences, les valeurs, les attitudes et la mentalité qui sont nécessaires pour atteindre les résultats attendus en temps opportun et de manière rentable.

À cette fin, les employés doivent satisfaire à toutes les exigences actuelles et futures ainsi qu'à d'autres normes connexes associées à l'accomplissement de leur travail ou de leurs fonctions. La pièce 7 fournit une liste des compétences générales et peut aider les vérificateurs à déterminer quelles compétences ont une importance primordiale pour l'activité ou le programme vérifié.

On doit cependant remarquer que les bonnes connaissances, aptitudes et compétences ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour obtenir un bon rendement. D'autres facteurs peuvent aussi jouer un rôle important. Par exemple, pour produire un rendement élevé, l'employé doit se dévouer pour son travail et l'organisation et il doit vouloir s'acquitter de ses tâches et obtenir des résultats.

B. Critère

L'effectif a la composition (de permanents, temporaires et contractuels), les connaissances, les compétences, les aptitudes et les attitudes qui lui permettent d'accomplir les diverses tâches nécessaires pour atteindre les résultats en temps opportun et de manière rentable.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

Les attentes à l'égard du service ne sont pas satisfaites ou ne seront probablement pas satisfaites dans le futur; incapacité d'effectuer certaines tâches clés; combinaison inappropriée de personnel pour les tâches effectuées; coût élevé des départs; erreurs ou omissions importantes dans l'accomplissement des tâches; niveau élevé de plaintes des utilisateurs ou insatisfaction à l'égard du service ou du produit; nombre important d'exécutants apparemment médiocres; absence de profils de compétences; absence de planification stratégique des ressources humaines; absence de stratégies de formation ou de perfectionnement; peu ou pas de possibilités de formation; énoncés de qualités utilisés pour le recrutement trop généraux ou trop précis par rapport aux besoins; niveaux de rémunération inadéquats comparativement à ceux d'organisations semblables; efforts visant à acquérir des connaissances et des compétences liées à l'organisation non reconnus ou non récompensés.

Pièce 7 : COMPÉTENCES GLOBALES : UN MODÈLE

Principes et valeurs

Objectivité, transparence, équité, compétitivité, discernement, efficience, sélectivité, esprit d'entreprise, loyauté, éthique.

Compétences et aptitudes

Capacité de réflexion. Autoapprentissage, pensée globale, réflexion stratégique, innovation, capacité d'analyse, prise de décision.

Aptitude à communiquer. Retenir l'attention, capacité d'écoute, capacité de rédiger, capacité de convaincre

Aptitudes aux relations humaines. Respect des autres, échange de l'information, travail d'équipe, constitution de réseau, capacité de persuasion, capacité d'obtenir un consensus, sensibilité, capacité de résoudre les conflits

Aptitudes personnelles. Assurance, innovation, souplesse, motivation personnelle, autoperfectionnement

Capacité d'organisation. Capacité de gérer les ressources, capacité de planifier, capacité d'obtenir des résultats, capacité d'évaluer le rendement, capacité d'utiliser l'information disponible

Esprit de service. Capacité de former des partenariats, souci du service à la clientèle, capacité de consulter, capacité de déterminer les besoins, souci de l'excellence

Compétences techniques et opérationnelles. Savoir-faire reconnu, compétences informatiques, compétences techniques particulières, capacité de travailler avec des chiffres, compétences en travail administratif

Esprit d'entreprise. Capacité d'utiliser l'information financière, respect du cadre établi, compétences en gestion, capacité de prendre des décisions, capacité de générer des revenus, sens des affaires

Compétences en matière de ressources humaines. Capacité de diriger une équipe, capacité de motiver, capacité d'obtenir un dévouement, compétences en gestion participative, capacité d'organiser le travail, capacité de constituer une équipe, capacité de mentor, capacité de se perfectionner et potentiel, capacité de fournir une rétroaction, de gérer la diversité et de reconnaître sa valeur, capacité d'apprécier les employés

Compétences en leadership. Créer une vision partagée, concrétiser la vision, faciliter l'atteinte des objectifs, gérer le changement efficacement, créer un milieu de travail sain, être une source d'inspiration, capacité d'appliquer ses connaissances de l'organisation

Caractéristiques personnelles

Extraverti, consciencieux, aimable, stable sur le plan émotionnel, esprit ouvert

Caractéristiques physiques

Force, coordination, équilibre, dextérité, souplesse, précision, grandeur, réflexes, endurance, acuité visuelle, acuité auditive, perception sensorielle, sensibilité olfactive

Capacités phycho-physiques

Vitalité, résistance au stress, énergie, santé, alerte, capacité de concentration

Source : Commission de la fonction publique

D. Questions à considérer

Les compétences de base nécessaires pour atteindre les résultats en temps opportun et de manière rentable ont-elles été adéquatement définies quant aux connaissances, aux caractéristiques, aux compétences, aux attitudes, aux valeurs et aux comportements?

- Y a-t-il des évaluations ou examens périodiques du profil réel de l'effectif par rapport au profil désiré? Les lacunes sont-elles corrigées?

- L'effectif est-il géré de manière à fournir à l'organisation le profil de l'effectif dont elle aura besoin dans le futur? À titre d'exemple :

- Les stratégies de recrutement permettent-elles de s'assurer que les ressources humaines engagées par l'organisation auront les compétences, les valeurs et la motivation voulues pour exécuter leurs tâches et produire les résultats souhaités à court et à long terme?

- Les stratégies de recrutement et d'emploi permettent-elles d'avoir une combinaison adéquate et continue de travailleurs de diverses catégories (permanents, temporaires, occasionnels ou contractuels, etc.)?

- Des stratégies adéquates — par exemple, pour le recrutement, l'embauche et les départs ou départs à la retraite — sont-elles en place afin de créer un mouvement et un roulement de personnel qui conviennent à la nature des travaux à exécuter et aux exigences futures de l'organisation?

- Tient-on compte des besoins à long terme de l'organisation ainsi que des besoins et des attentes des employés lorsqu'on établit leurs possibilités et qu'on leur offre des occasions de perfectionnement?

Les travailleurs en place ont-ils les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches avec efficience et efficacité et pour produire les résultats souhaités?

Les conditions d'emploi — y compris la rémunération et les autres avantages — permettent-elles de développer et de maintenir les compétences de l'ensemble de l'effectif?

La culture organisationnelle et les systèmes de reconnaissance du rendement et de récompenses (intrinsèques et extrinsèques) reconnaissent-ils la compétence et les initiatives de perfectionnement personnelles comme des facteurs qu'il faut encourager et promouvoir?

VII. Un effectif qui s'adapte et qui apprend

A. Introduction

Une responsabilité prépondérante et de plus en plus importante pour les gestionnaires est celle de voir à ce que leurs organisations s'adaptent aux conditions et aux circonstances changeantes, tirent des leçons de l'expérience acquise et innovent en vue d'améliorer leur rendement au fil du temps. Les gestionnaires doivent donc prévoir, planifier, gérer et mettre en oeuvre le changement

qui permettra, dans le futur, des économies, des gains d'efficience et d'efficacité — ainsi qu'un meilleur rendement du personnel.

La mise en oeuvre et la gestion du changement est une tâche difficile dans toute organisation, mais elle l'est particulièrement dans les organisations du secteur public. Par exemple, les lois, les frontières organisationnelles, les obstacles culturels, l'intérêt fonctionnel ou public par rapport à la perception des problèmes par les clients, les considérations d'ordre public et les caractéristiques du processus budgétaire peuvent limiter considérablement la capacité de changer ou de gérer efficacement le changement. Par exemple, en 1992, le Bureau a formulé des observations sur la nécessité de rapprocher les pratiques novatrices permettant d'offrir de meilleurs services dans le cadre de contrôle parlementaire existant.

Selon la philosophie traditionnelle, le changement est un processus continu. C'est vrai, mais les *projets de changement* importants doivent avoir un début, un milieu et une fin. Sans but ou objectif et sans mesure quantitative des étapes en cours de route, les efforts déployés pour apporter un changement destiné à améliorer le rendement par rapport aux objectifs peuvent se transformer rapidement en slogans vides de sens. De plus, il faut un processus structuré pour amener un changement important.

Les ouvrages sur la gestion du changement évoquent des principes et des pratiques qui semblent accroître les conséquences favorables. Ces principes et pratiques peuvent fournir aux vérificateurs des secteurs d'intérêt sur lesquels, à la suite d'une analyse prudente, des jugements professionnels peuvent habituellement être portés. La pièce 8 résume certains des principes clés de la mise en oeuvre réussie du changement qui sont recensés dans les publications. La pièce 9 résume certaines des embûches souvent liées à la gestion du changement.

Il existe un certain nombre d'*aspects* ou de *dimensions* sur lesquels on peut agir ou qu'on peut utiliser comme leviers pour amener un changement. Les changements apportés à l'une ou à l'ensemble de ces dimensions ont généralement un effet considérable sur la façon dont les employés travaillent. Au nombre des dimensions qui peuvent servir de levier pour amener un changement se trouvent les suivantes :

- *Clients*

  L'organisation pourrait ou devrait voir et segmenter sa clientèle de différentes façons.

- *Produits et services*

  Des changements à l'étendue et à la gamme de produits et de services ainsi qu'aux mécanismes de livraison pourraient nécessiter un changement du mode de fonctionnement, par exemple, le recours à l'impartition.

- *Modes de fonctionnement*

  Il faudrait peut-être que de meilleures façons de faire le travail soient mises en

oeuvre, et que des procédés ou des activités qui n'ajoutent pas de valeur ou qui coûtent trop cher soient éliminées.

- *Structure et installations*

  Il faudrait peut-être que les configurations matérielles et organisationnelles soient modifiées ou changées du tout au tout afin de combler les lacunes dans les façons de procéder.

- *Technologies*

  L'efficience et l'efficacité peuvent nécessiter des changements de technologies pour la logistique, la communication d'information ainsi que pour la création et la prestation des produits et services.

- *Ressources humaines et systèmes de ressources humaines*

  Il se pourrait que différentes ressources humaines soient nécessaires ou que des connaissances, des compétences, des valeurs, des attitudes et des comportements différents soient exigés des ressources humaines. Étant donné que les changements de culture exigent souvent que l'on accorde de la valeur à des dimensions autres que celles du passé, il faut aussi trouver des moyens nouveaux ou différents de récompenser l'effort et le rendement.

Les organisations très performantes composent généralement avec le changement dans toutes ses dimensions, en tenant compte et de la perspective interne et de la perspective externe.

Aussi, il est bon de charger une équipe centrale de gérer et de faciliter le changement du début à la fin. Les membres de l'équipe doivent avoir des compétences et des styles personnels différents, ils doivent être « dynamiques » et être considérés par les autres comme des modèles et des dirigeants dignes de confiance et réfléchis.

Un autre ingrédient des projets de changement réussis est une saine gestion de projets ainsi qu'une surveillance et une mesure solides et régulières des progrès. Les mesures du rendement sont importantes pour deux raisons. D'abord, elles en disent long sur ce qui est considéré comme étant important. Ce qui est mesuré est fait! Ensuite, si les mesures de rendement sont conçues, communiquées et comprises correctement, elles facilitent grandement la mise en oeuvre du changement.

Les organisations très performantes cherchent souvent à devenir des *organisations évolutives,* où la réceptivité et l'adaptation font partie de la culture et constituent une caractéristique du comportement des employés, et où le changement est permanent.

Pièce 8 : PRINCIPES CLÉS DE LA GESTION DU CHANGEMENT

Faire face à la réalité. Penser que ce que l'on a construit durera est une idée qui séduit. Toutefois, la réalité est que de nouveaux modèles surgissent, minant l'efficacité des pratiques courantes.

Focaliser sur les contextes stratégiques. Savoir où investir dans le changement – où chercher un rendement amélioré. Grâce à des analyses approfondies, se concentrer sur les secteurs où les retombées sont les plus importantes.

Demander un mandat fort. Le changement doit être appuyé par un mandat fort de la haute direction, amplifié par la voix des clients.

Délimiter l'étendue avec intelligence. Un projet dont l'étendue est trop limitée peut n'aboutir à rien. Un projet dont l'étendue dépasse la sphère d'influence du « défenseur » du changement peut être voué à l'échec. Chercher surtout à améliorer le rendement de façon mesurable, là où ça compte.

Faire valoir de bons arguments en faveur du changement. La nécessité du changement n'est pas aussi évidente pour tout le monde – y compris les employés. Aussi, les arguments en faveur du changement doivent être solides et constamment renforcés.

Laisser les clients dicter le changement. Rigoureusement examinés, les besoins des clients sont un puissant agent de changement.

Connaître les parties intéressées. Des personnes et des groupes puissants – y compris les employés – trouvent leur intérêt dans le changement. Les besoins et les motifs des diverses parties intéressées doivent être segmentés, compris et hiérarchisés.

Communiquer de façon continue. Les arguments en faveur du changement et le style des communications doivent rejoindre toutes les parties intéressées, et en particulier celles qui doivent changer. Des messages clairs et succincts seront compris. Des messages honnêtes seront crus.

Réorganiser les mesures de rendement. Élaborer la vision et concevoir ensuite de nouvelles mesures conformes aux stratégies et aux objectifs de changement. Abolir les anciennes mesures si nécessaire.

Utiliser tous les leviers de changement. Un changement de grande envergure peut se concrétiser seulement si tous les leviers de changement sont amenés à agir de façon concertée.

Penser gros. Dans beaucoup de projets, on pense surtout « petit », ce qui donne des résultats prévisibles. Les gens ont besoin de sentir qu'ils peuvent laisser libre cours à leurs pensées, exprimer des idées qui peuvent ne mener à rien pour arriver à quelques idées qui mèneront à quelque chose.

Se servir de la diversité comme d'un levier. Compter sur de multiples sources, disciplines, cultures et genres de personnes. Souvent, il est difficile de penser à des sources de l'□ extérieur » puisque nous avons construit la « maison » et qu'à l'époque, c'était une « maison » solide.

Élargir les compétences. Investir dans le capital humain. Élargir les compétences techniques et décisionnelles, les compétences en solution de problèmes et les capacités de chef de ceux et celles qui se trouvent « dans les tranchées ». Faire de l'acquisition de compétences une mesure de rendement pour chaque employé.

Planifier. Élaborer un plan d'action documenté et détaillé pour le changement, qui couvre toutes les principales interventions y compris les processus, les systèmes, les ressources humaines, la culture, la structure et les besoins de formation.

Intégrer les initiatives de changement. Un ensemble non planifié d'initiatives de changement favorisera une concurrence acerbe à l'égard des ressources, embrouillera les employés et atténuera l'influence positive du changement. Par conséquent, il est bon de maintenir une justification uniforme et intégrée pour tout le processus de changement.

Adapté de *Better Change: Best Practices for Transforming Your Organization*, Price Waterhouse, 1995, publié par Irwin, New York, NY.

Pièce 9 : EMBÛCHES SOUVENT LIÉES À LA GESTION DU CHANGEMENT

Manque d'engagement de la part de la haute direction. Les gestes en disent plus que les mots. Beaucoup d'initiatives de changement ont échoué parce que la haute direction ne donne pas l'impression de faire ce qu'elle dit. La haute direction doit s'engager de façon visible – par des actions non équivoques – et montrer qu'elle est sérieuse à l'égard du changement souhaité. La constance à long terme est une mesure de cet engagement.

Incapacité d'obtenir rapidement des résultats concrets. Il faut obtenir rapidement des résultats, ne serait-ce que pour préserver l'espoir et l'enthousiasme. Il est trop risqué de faire de gros investissements qui impliquent de longs délais de livraison sans résultats rapides.

Déluge de détails. On perd les gens lorsqu'on décrit de futures réalisations dans tous les détails. La simplification des questions complexes permet aux personnes les plus touchées de comprendre ce qui est recherché.

Mauvaise gestion des attentes et de la communication. En période de changement, les rumeurs peuvent se propager comme une traînée de poudre. De plus, les premières attentes peuvent être irréalistes ou trop élevées. Les attentes doivent être gérées, et les communications qui favorisent un dialogue direct entre les personnes qui sont responsables de la mise en oeuvre du changement et celles qui doivent le subir sont généralement considérées comme étant plus efficaces que les autres formes de communications.

Tout est prioritaire. Dans la vie, il y a plein de choix à faire, tout comme dans les projets de changement. Tout ne peut pas être prioritaire.

Les anciennes mesures de rendement bloquent le changement. Même si ce qui est mesuré n'est plus pertinent, il se peut qu'on continue à le faire. Les mesures de rendement doivent à tout le moins être mises en question, puis abolies si nécessaire.

Des projets concurrents risquent de faire échouer le changement. Il n'est pas nécessaire que les gens aient à se mesurer les uns aux autres pour protéger leur territoire, leurs programmes ou même leurs méthodes et modalités de changement. C'est toutefois ce qui peut se produire si la raison d'être générale des projets de changement apparemment disparates n'est pas établie et communiquée. Les projets de changement doivent être gérés de manière stratégique et concertée.

Les besoins du public et des clients ne sont pas pris en considération. Peu d'organisations analysent systématiquement ce que le public et les clients veulent sur le plan du rendement. Le fait qu'elles soient attentives aux besoins du public et des clients peut contribuer grandement à expliquer l'efficacité de certaines organisations.

Les employés ne sont pas entendus. Rallier les employés en les faisant participer à la création et à la mise en oeuvre du changement peut sembler évident, mais beaucoup de projets de changements qui ont échoué révèlent que cela ne s'était pas fait.

La haute direction veut aider, mais elle ne sait pas comment. Le risque d'échec est accru s'il n'y a pas un défenseur aux niveaux supérieurs qui s'engage à mener le projet à bien. Les bonnes intentions ne suffisent pas. S'impliquer veut parfois dire renoncer à certaines choses. Ne pas renoncer à ces choses envoie le mauvais message, ce qui peut faire échouer le projet.

La philosophie traditionnelle peut être mortelle. Un bon changement veut dire qu'on a fait une analyse solide et sérieuse fondée sur des faits, pas seulement qu'on a suivi la dernière mode en gestion. Par exemple, habiliter sans fournir les objectifs ou les connaissances et la formation appropriées peut être désastreux.

Composition de l'équipe. Ne pas avoir une équipe talentueuse, diversifiée et respectée, composée de parties intéressées, peut occasionner un échec qui se manifestera trop tard pour être corrigé.

« Qu'est-ce que j'en tirerai? » Cela n'est pas clair; le changement est personnel. Personne ne change pour le bien de l'organisation. Les gens – y compris les employés – sont plus susceptibles d'accepter et d'appuyer le changement s'ils y trouvent leur compte.

B. Critère

L'effectif se voit offrir des occasions d'acquérir des expériences de travail, des connaissances et des compétences et de tirer des leçons de l'expérience et de l'expérimentation de manière à améliorer son rendement avec le temps tout en s'adaptant aux circonstances changeantes.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

L'effet du changement prévisible sur l'entité n'est ni connu, ni évalué; les résultats obtenus sont différents des attentes; le programme, le produit, le service ou les technologies sont dépassés; on néglige de consulter systématiquement les clients et les autres parties intéressées sur l'évolution des besoins; on ne sollicite pas l'opinion des employés sur les projets de réforme; on ne reconnaît ni ne récompense les pratiques novatrices; le changement se heurte à une résistance systématique et considérable de nombreuses sources, y compris les principaux acteurs; les raisons du changement ne sont pas connues ni comprises; il n'existe pas d'objectifs clairs pour les grands projets de réforme; il n'existe pas de structure ni de processus efficaces pour gérer les projets de réforme importants; il n'existe pas de programmes pour composer avec la résistance au changement; il y a confusion parmi les parties intéressées quant à l'orientation et à la nature du changement; on ressent beaucoup de stress ou d'insécurité face à l'avenir.

D. Questions à considérer

Les ressources humaines les plus vraisemblablement touchées par le changement envisagé – y compris les employés – reconnaissent-elles le besoin de changement?

Sait-on clairement ce qu'il y a à modifier ou, encore, est-ce que le problème a été bien défini et s'est-on entendu sur la définition donnée?

Des objectifs stratégiques appropriés et des objectifs clairs ont-ils été fixés pour les grands projets de changement et le moment est-il bien choisi, compte tenu tant de l'environnement interne qu'externe – y compris l'environnement politique?

A-t-on bien expliqué et fait comprendre aux parties intéressées – y compris les employés – les arguments en faveur du changement, la nature du changement proposé et les mesures qui seront utilisées pour déterminer le niveau de succès du changement?

La légitimité des personnes chargées de diriger le processus de changement est-elle établie et acceptée par les parties intéressées – y compris les employés?

L'approche et les méthodes proposées pour les projets de changement ont-elles fait leur preuve et ont-elles de la crédibilité auprès des employés et des autres parties intéressées?

Les personnes à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation ont-elles été bien préparées au changement?

Les responsables du projet de changement ont-ils déterminé les obstacles au changement – y compris les préoccupations des employés?

Existe-t-il des programmes appropriés pour composer avec la résistance au changement – y compris la résistance des employés – programmes qui chercheraient à réduire cette résistance au minimum et à exercer des pressions dans la bonne direction?

A-t-on réussi à obtenir une masse critique de partisans du changement envisagé – notamment parmi les employés? Existe-t-il des mesures pour faire en sorte que cette masse critique soit maintenue et élargie?

Existe-t-il des mécanismes redditionnels clairs à l'égard de la gestion du processus de changement et de la concrétisation du changement souhaité?

Existe-t-il un plan d'action suffisamment détaillé pour les grands projets de changement? Par exemple, les plans tiennent-ils suffisamment compte des répercussions financières, des responsabilités de mise en oeuvre et des mécanismes de supervision, de coordination, de suivi et de contrôle?

Les responsables du projet de changement disposent-ils de pouvoirs suffisants pour arriver aux résultats souhaités?

Est-ce que des rapports axés sur les progrès et les résultats adéquats sont produits et communiqués aux diverses parties intéressées – y compris les employés?

Les rapports et les réactions sont-ils analysés dans le dessein de rendre les communications plus efficaces, de cerner les problèmes et les leçons apprises et de signaler de nouvelles orientations ou d'ajuster le rythme si nécessaire?

Est-ce qu'on soutient la motivation et le moral des employés pendant le projet de changement? Les mesures établies à cette fin sont-elles appropriées?

Dans les cas où il y a plus d'un grand projet de changement en cours, les projets sont-ils gérés d'un point de vue stratégique et sont-ils intégrés et coordonnés de façon adéquate?

Les parties intéressées – et les employés – ont-elles l'impression que le changement est géré avec efficience et efficacité?

Le changement : une occasion d'apprendre

Encourage-t-on les ressources humaines de l'organisation à tirer des leçons de l'expérience – y compris des erreurs et des échecs – et à trouver des façons novatrices d'améliorer le rendement?

Les employés voient-ils le changement comme une source de possibilités plutôt que comme une menace?

Est-ce qu'on encourage activement les ressources humaines à acquérir de nouvelles compétences, à expérimenter, à participer à des projets pilotes ou à faire des suggestions?

Les résultats de l'apprentissage individuel ou les « meilleures pratiques » sont-ils communiqués à toute l'organisation?

L'organisation est-elle ouverte aux divers points de vue et aux nouvelles idées des employés ainsi qu'aux nouveautés qui viennent de l'extérieur?

L'organisation fait-elle l'analyse comparative des meilleures pratiques afin d'apprendre des autres?

Les employés cherchent-ils à découvrir et à régler les causes des problèmes plutôt qu'à en atténuer les symptômes?

Les ressources humaines de l'organisation mettent-elles en question et réévaluent-elles le but de l'organisation, les relations de cette dernière avec ses clients et les façons de s'améliorer?

VIII. Un effectif productif

A. Introduction

Le mot « productivité » peut être un terme général qui englobe une foule de concepts liés à l'amélioration organisationnelle. Par exemple, il peut vouloir dire *qualité, excellence, croissance, compétitivité* ou même *efficacité*. Mais il a aussi une définition plus étroite et plus précise.

Au sens étroit du mot, la productivité peut être définie comme étant le rapport entre les intrants et les extrants d'un processus. Une définition un peu plus large et peut-être plus utile du terme englobe une préoccupation constante de la part des individus d'améliorer la productivité. Lorsque la prestation des produits et services se fait de façon rentable et que les responsables de cette prestation ont la motivation de chercher à s'améliorer constamment, on dit qu'il s'agit d'un effectif « productif ». Dans ce sens, la productivité est une force d'amélioration dans le temps, chargée de valeurs, selon laquelle il est inévitable que le milieu soit en constante mutation. Selon ce concept, il n'existe pas de niveau optimal de productivité qui, une fois atteint, est à jamais considéré comme un point d'arrivée. La productivité devient tout simplement un effort constant en vue de mieux faire les choses.

Aussi, même si au niveau des processus, la productivité englobe clairement les notions d'économie, d'efficience et d'efficacité, il est plus utile et réaliste de la considérer comme si elle comportait aussi une dimension supplémentaire, à savoir que les ressources humaines s'engagent dans une recherche constante de l'amélioration de la qualité.

L'amélioration de la productivité ne se produit pas en vase clos. C'est la conséquence de la planification stratégique systématique axée sur la clientèle et sur les résultats et de la mesure, de la surveillance et de la communication uniformes des réalisations.

Les systèmes et les pratiques qui insufflent et favorisent une productivité améliorée affichent les caractéristiques suivantes :

- ils sont *élaborés par les parties intéressées* (c.-à-d. les clients, les fournisseurs et les employés de tous les niveaux) et sont fortement axés sur la clientèle et les résultats;

- tous les processus clés sont mesurés *en amont et en aval*;

- ils comportent des mesures *techniquement solides et éprouvées* qui sont bien comprises et communiquées;
- ils comportent des mesures financières et non financières *équilibrées* (p. ex., satisfaction du client, indicateurs de qualité, utilisation du matériel et respect du calendrier) qui permettent aux ressources humaines des divers niveaux de l'organisation de comprendre ce qui se passe;
- *la collecte des données se fait de façon uniforme* à tous les niveaux de l'organisation;
- ils comportent des *analyses comparatives* qui sont planifiées et exécutées de façon systématique;
- les *analyses comparatives* permettent d'évaluer les produits, les services et les processus de travail des organisations qui sont reconnues comme étant représentatives des meilleures pratiques;
- les *employés* de tous les niveaux reçoivent de la *rétroaction* sur le rendement mesuré;
- des *employés habilités* sont en mesure d'agir et de changer les processus;
- le *partage des gains* assure mesures incitatives et motivation.

La simple mesure de la productivité ne produit pas une amélioration. Le type approprié de mesure ouvre l'organisation à une auto-analyse visible, objective, juste et équitable, et donc saine et constructive pour les ressources humaines touchées. Une organisation qui se mesure elle-même aura tendance à afficher des coûts plus bas, à mettre moins de temps pour répondre aux clients, à appliquer des normes de service plus exigeantes, à avoir des employés fonceurs et plus sûrs d'eux, à mieux intégrer les processus tant à l'interne qu'avec les parties intéressées de l'extérieur et les fournisseurs, à être plus à même de s'attaquer aux coûts et de promouvoir la valeur ajoutée, et à avoir des plans d'avenir plus clairs.

(Note : Le Bureau encourage les vérificateurs à consulter son *Guide de vérification sur l'efficience*, car il y a des liens importants entre la productivité, l'efficience et la gestion des ressources humaines.)

B. Critère

L'effectif est organisé et géré de manière à assurer la meilleure utilisation possible des connaissances et des compétences individuelles et collectives et il bénéficie de l'information, des outils, des pouvoirs, du soutien et des mesures incitatives nécessaires pour obtenir rapidement des résultats, et ce, de façon rentable.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

Les coûts de main-d'oeuvre étant élevés, les coûts unitaires sont plus élevés que dans des organisations semblables; la productivité des travailleurs est plus basse que dans des

organisations semblables; la productivité individuelle ou collective n'est pas mesurée alors qu'elle pourrait l'être; la satisfaction des « clients » ou des utilisateurs n'est ni connue, ni mesurée; il n'existe pas de mesures incitatives financières et non financières pour le rendement exemplaire; les employés n'ont pas les outils, la formation, l'information – y compris le niveau de rendement atteint – ni les pouvoirs adéquats pour prendre des décisions en temps utile; il existe des différences importantes entre les conventions collectives de l'organisation et celles d'organisations semblables; les ratios des gestionnaires au personnel opérationnel ou des spécialistes fonctionnels au personnel opérationnel sont élevés; les coûts des unités fonctionnelles sont plus élevés que dans les organisations semblables; les processus sont plus lents et plus chers que ceux d'autres organisations semblables.

D. Questions à considérer

La productivité est-elle appréciée dans l'organisation?

Là où la productivité est importante, est-elle mesurée de façon uniforme et systématique?

Existe-t-il des mécanismes pour communiquer de la rétroaction aux employés?

Les employés peuvent-ils faire les changements nécessaires pour améliorer leur rendement ou celui de leur unité de travail? (Sont-ils habilités?)

Les mesures de la productivité sont-elles exhaustives et, en général, complètes, bien comprises et prises au sérieux?

Des mesures ont-elles été prises pour vérifier si les mesures de la productivité étaient appropriées?

Les mesures de productivité englobent-elles tant le niveau de rendement que les tendances générales?

Existe-t-il des sanctions et des récompenses liées à la productivité?

L'organisation sait-elle si son rendement à l'égard d'activités ou de processus spécifiques est pire ou meilleur que celui d'organisations semblables?

IX. Un effectif responsable des résultats

A. Introduction

Une définition moderne de l'obligation de rendre compte peut se lire comme suit : *Une relation fondée sur l'obligation de démontrer un rendement et d'en assumer la responsabilité à la lumière de prévisions de rendement convenues.* Cette définition comporte de nombreuses implications, dont les suivantes :

- Deux parties ou plus participent à une relation ou à une entente en vue d'une fin donnée.

- La relation suppose une exigence pour au moins l'une des parties.
- La relation suppose que l'on rend compte et que l'on répond proactivement des réalisations, et ce, d'une façon suffisamment visible.
- Elle attire l'attention sur les concepts de gestion axée sur le rendement et sur les résultats obtenus, y compris l'application régulière des règles, le traitement équitable, etc.
- La comparaison entre le rendement réel et les prévisions n'est ni aveugle ni mécanique; les circonstances doivent être prises en considération.
- Il y a entente ou accord (par exemple, souvent un accord tacite d'intégrité et d'honnêteté) entre les parties relativement à ce qui doit être accompli.
- La relation a pour objet de couvrir une vaste gamme de ce à quoi on peut s'attendre dans une relation redditionnelle, que ce soit atteindre des résultats précis, répondre à des objectifs généraux ou adhérer à des valeurs communes.

L'obligation de rendre compte est un principe fondamental des organisations modernes. Par exemple, dans une entreprise, le conseil d'administration doit rendre compte des résultats aux actionnaires. À l'intérieur de l'entreprise, les gestionnaires doivent rendre des comptes au chef de la direction qui, à son tour, doit rendre compte de la gestion de l'entreprise au conseil d'administration.

L'obligation de rendre compte a donc deux dimensions : une dimension externe et une dimension interne. Même si elles peuvent être liées à différents ensembles de résultats et d'indicateurs de rendement, les dimensions externe et interne sont présentes dans chaque organisation.

L'obligation de rendre compte est aussi un principe fondamental dans le secteur public. Par exemple, l'obligation de rendre compte est un principe fondamental de notre régime gouvernemental parlementaire. Selon ce principe, le gouvernement doit rendre compte de ses actions au Parlement. Ainsi, les ministres doivent individuellement et collectivement rendre compte au Parlement non seulement de leurs propres actions, mais aussi des actions des personnes qui travaillent dans les ministères et organismes sur lesquels ils exercent un pouvoir direct. Il s'agit de la dimension externe de l'obligation de rendre compte.

L'obligation de rendre compte dans les organisations du secteur public a aussi une dimension interne. Par exemple, au sein du gouvernement, il existe aussi divers mécanismes redditionnels complexes qui régissent les relations entre les fonctionnaires, le sous-ministre, le ministre, les ministres du Conseil du Trésor, le premier ministre et, par leur intermédiaire, les ministères et organismes centraux. Par exemple, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), il appartient aux ministres du Conseil du Trésor d'établir les politiques du personnel et à chaque ministère de rendre compte de la mise en oeuvre et de l'application de ces politiques.

Pour que la reddition des comptes fonctionne efficacement, un certain nombre de conditions doivent être respectées. Il faut notamment :

- que les rôles et les responsabilités soient clairs;
- que le rendement attendu soit clair;
- que les attentes et les capacités soient équilibrées;
- que les comptes rendus soient crédibles;
- que l'examen et les mesures correctives soient raisonnables.

Finalement, l'obligation de rendre compte doit relever de *ressources humaines* précises et clairement identifiables – de personnes ou de groupes précis de personnes (conseil d'administration, etc.). Sans cette dimension humaine, l'obligation de rendre compte ne peut tout simplement pas exister.

B. Critère

Les rôles, les responsabilités et le rendement attendu de l'effectif – au niveau de la personne aussi bien que de l'équipe ou de l'organisation – sont clairement définis et compatibles avec les capacités; le rendement obtenu est communiqué et examiné, et, si nécessaire, des mesures correctives sont prises.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

Les résultats obtenus diffèrent considérablement des attentes; les rôles et les responsabilités sont interprétés différemment; le rendement attendu n'est pas clairement défini et il ne fait pas l'objet d'ententes; il n'existe pas de compte rendu crédible du rendement; il existe des écarts importants entre les responsabilités et le rendement attendu, et les pouvoirs et les outils fournis; les ressources humaines ne sont pas prêtes à accepter d'être responsables des résultats; les mesures de rendement ne sont pas appropriées.

D. Questions à considérer

L'obligation de rendre compte est-elle une valeur importante de l'organisation?

L'organisation respecte-t-elle les exigences législatives et les autres exigences externes applicables à la gestion des ressources humaines (présentation de rapports appropriés en temps voulu, respect des exigences relatives à la santé et à la sécurité ou à l'équité en matière d'emploi, respect de la politique du gouvernement sur les restrictions salariales, traitement juste et équitable des ressources humaines, etc.)?

Existe-t-il un cadre redditionnel clair pour l'évaluation du rendement et la mesure des résultats obtenus – y compris les résultats attendus en matière de gestion des ressources humaines – au sein de l'organisation? Voici les facteurs à prendre en considération :

- Les rôles et les responsabilités à l'égard des résultats – y compris la gestion des ressources humaines – sont-ils clairement définis (par exemple, les rôles et les responsabilités des gestionnaires et du service du personnel sont-ils clairs)?

- Le rendement attendu a-t-il fait l'objet d'une entente et a-t-il été communiqué clairement – y compris les attentes en matière de gestion des ressources humaines?

- Est-ce que les ressources humaines connaissent, comprennent et acceptent leurs responsabilités, le rendement attendu et la façon dont leur rendement sera mesuré?

- Les gestionnaires et les autres employés sont-ils dotés de pouvoirs suffisants pour obtenir les résultats attendus – y compris les attentes de l'organisation en matière de gestion des ressources humaines?

- Le rendement est-il mesuré et communiqué fréquemment? Cela comprend-il le rendement par rapport aux attentes en matière de gestion des ressources humaines?

- Le système de gestion du rendement met-il l'accent sur le rendement critique plutôt que sur des petits détails ou simplement les processus?

- Est-ce que le rendement – y compris le rendement en matière de gestion des ressources humaines – est examiné et sanctionné (c.-à-d. reconnu et récompensé ou, s'il est insatisfaisant, traité comme il se doit)?

- Existe-t-il des mesures incitatives financières et non financières, implicites et explicites, efficaces pour améliorer le rendement?

X. Un milieu de travail sécuritaire et habilitant

A. Introduction

Un milieu de travail sain renforce les bonnes relations, le respect des personnes et la diversité des valeurs, s'accommode des différences et favorise des communications efficaces. C'est un milieu sécuritaire, juste et libre de discrimination et de harcèlement. Il favorise la satisfaction et la croissance professionnelle de chaque employé, permettant aux ressources humaines – individuellement et collectivement – d'utiliser toutes leurs capacités en vue d'obtenir les résultats souhaités.

Le milieu de travail est influencé par de nombreux facteurs dont le genre de leadership exercé par la direction, les forces et les faiblesses de l'effectif – y compris ses compétences globales – et les conditions de travail matérielles. Par exemple, le genre de leadership exercé peut influer considérablement sur la portée et la nature de l'engagement des employés et sur leur participation aux décisions. Il peut aussi avoir un effet sur le degré d'habilitation et de motivation des ressources humaines. Les compétences de l'effectif influent sur sa capacité d'obtenir les résultats souhaités et de changer et, par conséquent, sur sa réaction aux facteurs internes et externes. Les conditions de travail matérielles ont une incidence sur les besoins et le confort des personnes et

sur les aspects santé et sécurité. En bref, le milieu de travail résulte de nombreuses influences combinées qui agissent fortement les unes sur les autres.

L'évaluation de la qualité du milieu de travail se fait plus facilement si on la décompose en cinq sous-éléments, à savoir :

- santé et sécurité,
- engagement et participation des employés;
- habilitation;
- reconnaissance du rendement;
- moral.

B. Critère

Le milieu de travail est sécuritaire – d'un point de vue tant matériel que psychologique et émotif – et favorise la motivation et l'engagement des employés à obtenir des résultats et à améliorer le rendement, tout en tenant compte du fait que chacun a besoin de satisfaction au travail.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

Les accidents, les blessures ou les maladies d'ordre professionnel sont nombreux et fréquents; il se produit beaucoup d'incidents ou d'occasions où il s'en faut de peu; les risques pour la santé et la sécurité ne sont pas déterminés; il n'existe pas de structure ou de processus de consultation pour traiter les questions liées au milieu de travail; le taux d'absentéisme est plus élevé que dans des organisations semblables; le taux de roulement du personnel clé est élevé ou l'organisation n'arrive pas à recruter des candidats de haut calibre même si elle offre une rémunération adéquate; l'équilibre entre les responsabilités et les pouvoirs n'est pas approprié; il y a beaucoup de plaintes, de griefs ou d'appels; les employés n'ont pas accès aux outils, à l'information ou à la formation appropriés pour exécuter certaines tâches importantes; la faible productivité fait que les coûts des services ou des produits sont élevés; la centralisation excessive des pouvoirs ralentit énormément la prise de décisions; il n'existe pas d'information véritable sur la situation des employés ou le climat de travail; il est manifeste que les employés font la grève du zèle.

D. Questions à considérer

Santé et sécurité

Le milieu de travail est-il sain, écologique et sécuritaire, et assure-t-il un niveau de risque acceptable pour le bien-être matériel, psychologique et émotif des employés, tout en tenant compte de la nature du travail à faire?

Le milieu de travail et les conditions de travail répondent-ils aux exigences législatives en matière de santé et de sécurité – p. ex., les exigences du *Code canadien du travail*, s'il y a lieu - et aux préoccupations environnementales?

Les attentes et l'engagement de l'organisation à cet égard sont-ils clairs?

Est-ce que l'organisation surveille et analyse son rendement par rapport à la fréquence ou à la gravité des accidents, à l'absentéisme et aux autres indicateurs de rendement liés au milieu de travail?

Dans quelle mesure le rendement de l'organisation se compare-t-il à celui d'organisations semblables ou performantes?

Les mesures correctives nécessaires sont-elles prises et des améliorations sont-elles apportées?

Existe-t-il des mécanismes pour recueillir et traiter les inquiétudes ou les plaintes des employés au sujet de divers aspects du milieu de travail? Ces mécanismes sont-ils efficaces et sont-ils perçus comme tels par les employés?

Engagement et participation des employés

Les employés participent-ils à certains aspects de l'élaboration des politiques et de la formulation des stratégies (y compris la détermination des buts et des objectifs organisationnels), particulièrement de ceux qui risquent de les toucher?

Les projets d'amélioration de la qualité – y compris la sollicitation de propositions, la tenue de cercles de qualité et la mise en oeuvre du changement – prévoient-ils la participation et l'engagement actifs des employés?

Les employés participent-ils assez à l'évaluation de rendement, au processus de promotion et à la planification de carrière?

Habilitation

Les responsabilités qui sont assignées et la capacité de rendement sont-elles équilibrées?

Les pouvoirs et les responsabilités sont-ils bien équilibrés?

Règne-t-il un climat propice à la délégation, à l'initiative et à l'innovation?

Est-ce que le milieu de travail et le climat organisationnel encouragent, motivent et amènent les travailleurs à s'engager à atteindre les buts, les objectifs et les résultats souhaités?

L'organisation fournit-elle les outils appropriés – y compris l'équipement, la formation et les possibilités de perfectionnement et d'apprentissage – pour appuyer l'habilitation des employés?

Reconnaissance du rendement

Les employés sentent-ils que leur travail est apprécié et reconnu et qu'ils contribuent à des résultats concrets, comme des produits et la satisfaction des besoins des clients?

Le rendement – individuel et collectif – est-il reconnu rapidement ou récompensé adéquatement par la direction?

Le mauvais rendement et les employés problèmes sont-ils traités de façon appropriée et en temps opportun? Les employés les perçoivent-ils comme tels?

Moral

L'organisation ou la division du travail procure-t-elle aux employés une gamme de tâches stimulantes, intéressantes et adéquates, qui font appel à leur intelligence et qui engagent leurs connaissances et leurs compétences tout en leur assurant des possibilités d'apprentissage?

Existe-t-il, parmi les employés ou les groupes d'employés, et entre les employés (et leurs représentants élus dans le milieu de travail) et la direction, des communications ou des relations de travail efficientes et efficaces ou un climat de coopération?

Les ressources humaines sont-elles engagées – individuellement ou collectivement – à l'égard du but de l'organisation et y travaillent-elles de pair avec d'autres parties intéressées?

Le milieu de travail est-il respectueux des ressources humaines et libre de discrimination?

Le milieu de travail permet-il un traitement juste et équitable de tous les travailleurs?

Les besoins individuels et collectifs de l'effectif à l'égard d'un milieu de travail satisfaisant sont-ils pris en considération?

Est-ce que les considérations humaines sont incorporées de façon appropriée et équilibrée dans les décisions et les actions de la direction?

Est-ce que les modalités de travail flexibles sont suffisantes (p. ex., télétravail, horaire flexible, etc.) pour permettre aux employés d'équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales?

Utilise-t-on des sondages ou d'autres méthodes adéquates pour mesurer périodiquement la satisfaction des employés? Si oui, ces sondages et méthodes sont-ils bien conçus, tenus secrets, analysés par une partie indépendante; les résultats sont-ils communiqués ouvertement et les mesures de suivi nécessaires sont-elles prises?

XI. Un effectif éthique

A. Introduction

Les citoyens s'attendent à ce que le gouvernement et les fonctionnaires soient intègres. L'intégrité est particulièrement importante pour l'établissement et le maintien d'une relation de confiance entre le public et le gouvernement, les institutions gouvernementales et les fonctionnaires. Cette confiance est particulièrement ancrée dans la profonde croyance que les fonctionnaires feront passer l'intérêt public bien avant leur propre intérêt dans toutes leurs actions et activités. Le comportement des fonctionnaires – comment les ressources humaines

agissent et comment leurs actions sont perçues – doit convenir à la nature de l'activité et respecter les valeurs et les principes qui régissent la gestion dans la fonction publique régulière et dans les sociétés d'État.

L'éthique s'applique à toute situation où un tort pourrait être causé à une personne, à un groupe de personnes ou à une organisation – notamment à son image ou à sa crédibilité. Un comportement éthique suppose l'existence de normes et d'attentes sociales identifiables et acceptables, qui peuvent découler de grands principes comme la prudence et la probité ou être prescrits explicitement par des instruments comme les politiques ou les codes de déontologie. Sur le plan des procédures, il s'agit d'un processus qui permet de déterminer des normes de conduite éthique raisonnables pour une activité donnée et de tenter de régler les conflits réels ou possibles qui surgissent dans la pratique.

Les questions d'éthique couvrent une foule d'activités, allant de la fraude et de l'abus de confiance – qui constituent des infractions en vertu du *Code criminel* – au conflit d'intérêts, au harcèlement des employés, aux activités après-mandat et à bien d'autres activités. Traditionnellement, les gouvernements ont utilisé une vaste gamme d'instruments pour s'assurer explicitement que les fonctionnaires connaissent le comportement qu'on attend d'eux ou pour signaler les comportements qui peuvent être inappropriés ou inacceptables. Parmi ces instruments se trouvent les lois, les codes de déontologie, les politiques, les lignes directrices et les serments de fidélité et de discrétion. D'autres valeurs de la fonction publique qui régissent le comportement, comme la prudence, la probité et l'obligation de diligence raisonnable, sont intrinsèques à la notion de fonction publique et découlent de la *Charte des droits et libertés*, de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de la common law et des grands principes de conduite morale.

La pièce 10 présente certains des principes contenus dans le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat.*

Dans certains cas, le gouvernement a mis en place des structures organisationnelles ou créé des postes pour traiter certaines questions. Par exemple, le gouvernement a créé le poste de conseiller en éthique pour conseiller les parlementaires et le premier ministre, et le poste de directeur adjoint de l'enregistrement pour traiter les situations éventuelles de conflit d'intérêts et l'enregistrement des lobbyistes. La pièce 11 regroupe certaines questions éthiques liées à ces genres d'activité.

Il est reconnu que le comportement dans les organisations peut généralement être conditionné par un certain nombre de facteurs liés au milieu externe — par exemple l'industrie — ou au milieu interne — par exemple la structure et les systèmes de contrôle — et à la gestion.

Pièce 10 : PRINCIPES CLÉS DES LIGNES DIRECTRICES SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊT ET L'APRÈS-MANDAT

Normes en matière d'éthique. Le titulaire de charge publique agit avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Examen public. Le titulaire de charge publique doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elles puissent résister à l'examen le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

Prises de décisions. Le titulaire de charge publique doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt du public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

Intérêts personnels. Outre ceux qui sont autorisés par le présent code, le titulaire de charge publique ne doit pas conserver d'intérêts personnels sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque.

Intérêt public. Dès sa nomination, le titulaire de charge publique doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

Cadeaux et avantages. Mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minime, il est interdit au titulaire de charge publique de solliciter ou d'accepter le transfert de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété.

Traitements de faveur. Il est interdit au titulaire de charge publique d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.

Position d'initié. Il est interdit au titulaire de charge publique d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

Biens du gouvernement. Il est interdit au titulaire de charge publique d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.

Après-mandat. À l'expiration de son mandat, le titulaire de charge publique a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

Pièce 11 : QUELQUES QUESTIONS ÉTHIQUES PAR GENRES D'ACTIVITÉ

Gestion générale
Abus de confiance
Dénonciation
Utilisation d'information de première main
Usage abusif d'information, de matériel ou de biens
Usage abusif des pouvoirs
Allégations fallacieuses
Vol
Fraude

Gestion des ressources humaines
Népotisme
Discrimination
Harcèlement (sexuel ou autre)
Activités antisyndicales
Usage abusif des pouvoirs
Menaces de violence
Divulgation de renseignements confidentiels et atteinte à la vie privée
Négociation de mauvaise foi
Abus d'avantages liés à l'emploi

Marketing
Publicité mensongère
Présentation trompeuse de produit
Exploitation en raison du sexe ou de la race
Violation de la vie privée des consommateurs
Activités paraprofessionnelles inappropriées

Passation de marchés et ventes
Fixation des prix
Tromperie ou information trompeuse
Cadeaux ou spectacles
Pots-de-vin ou commission occulte
Pratiques d'adjudication inappropriées
Remise de faveurs ou réciprocité avec des amis
Fractionnement de marchés
Ingérence politique ou administrative inappropriée

Finances
Critères de prêt discriminatoires
Rééchelonnement de dette trompeur
Forclusions abusives
Collusion
Transaction d'initiés
Conflit d'intérêt
Manque d'indépendance
Manque de prudence et de probité
Intérêt financier personnel inapproprié

Systèmes d'information
Divulgation d'information privée
Contrefaçon
Collecte illégale de renseignements
Arrangements d'impartition abusifs

Conseils en matière de politique et d'élaboration de politique
Divulgation du contenu de documents
Commentaires déplacés au sujet de la politique gouvernementale
Utilisation d'information obtenue dans le cadre de fonctions officielles pour en tirer des avantages
Activités politiques partisanes inappropriées

B. Critère

Le comportement de l'effectif est conforme à la nature de l'organisation, aux tâches exécutées et aux valeurs adoptées de façon à éviter un comportement inacceptable — par exemple un conflit d'intérêt réel ou apparent — qui pourrait nuire à l'image ou à la crédibilité de l'organisation, ou faire du tort à des personnes, à des groupes de personnes ou à d'autres organismes.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

Nombre de plaintes non officielles ou officielles logées devant les autorités visées concernant un comportement inacceptable; aucune évaluation des risques liés au comportement inacceptable; absence de politiques pour traiter le comportement inacceptable; politiques inadéquates ou

inexécution des politiques; absence d'évaluations pour déterminer l'efficacité des politiques; règlements coûteux de plaintes à la suite de décisions des tribunaux ou de règlements hors cour; manque de suivi pour assurer la conformité; manque de mesures disciplinaires, ou mesures peu sévères, pour traiter les infractions ou les manquements graves; fuites de renseignements confidentiels ou de nature délicate; dénonciations.

D. Questions à considérer

Existe-t-il un risque important de comportement contraire à l'éthique ou inapproprié associé aux activités de l'organisation vérifiée?

L'organisation a-t-elle défini et communiqué aux employés ce qu'elle considère être approprié, inapproprié ou inacceptable?

L'organisation a-t-elle mis en place des mesures de protection raisonnables— par exemple des structures, des processus, des procédures (y compris des procédures de sélection et de recrutement) et de la formation — visant à s'assurer que les ressources humaines se comportent de manière appropriée?

Les gestionnaires et les employés peuvent-ils reconnaître et traiter le comportement illicite s'il se produit ou fait l'objet d'une plainte?

Les employés et les autres parties intéressées croient-ils que le niveau d'intégrité et d'honnêteté est élevé au sein de l'organisation?

Des mesures incitatives sont-elles en place pour rappeler aux employés de se comporter de manière appropriée ou de signaler le comportement inapproprié ou illicite ou pour les inciter à le faire, ou encore pour les décourager de se comporter de manière inappropriée?

Les ressources humaines croient-elles que, si nécessaire, elles peuvent signaler un comportement inapproprié directement à une autorité supérieure sans passer par leur supérieur immédiat.

Les employés et les autres parties intéressées croient-ils qu'ils peuvent signaler le comportement illicite au niveau d'autorité approprié sans crainte de représailles?

Les ressources humaines croient-elles que la direction prendra vraiment des mesures appropriées si cela est justifié?

Les ressources humaines qui sont responsables du traitement des plaintes ou des enquêtes à ce sujet, ou encore de la prestation de conseils, sont-elles suffisamment indépendantes et objectives? Sont-elles perçues comme telles?

Le processus de traitement des plaintes ou des allégations de comportement illicite est-il juste et impartial? Est-il perçu comme tel?

Des mesures opportunes et appropriées sont-elles prises, au besoin?

La direction exerce-t-elle une supervision ou fait-elle des examens périodiques afin de déterminer la mesure dans laquelle les systèmes en place traitent efficacement les questions liées au comportement?

XII. Protection de l'actif en ressources humaines

A. Introduction

L'effectif est source de propriété intellectuelle et il est aussi le gardien de la mémoire institutionnelle, des connaissances, de l'expertise ou du savoir-faire, de l'expérience, des valeurs et des compétences collectives de l'organisation. Ces caractéristiques façonnent la culture et la personnalité de l'organisation. Elles constituent ensemble l'actif en ressources humaines de l'organisation. Ce sont elles qui distinguent deux organisations entre elles, même lorsque les deux exercent leurs activités ou se font concurrence dans le même domaine comme c'est le cas, par exemple, pour les équipes sportives, les cabinets d'experts-comptables, les banques, les fabricants d'automobiles et les ministères. C'est en partie pour cette raison que l'effectif est maintenant reconnu par un nombre croissant de gestionnaires et d'experts en ressources humaines comme une importante source d'avantages concurrentiels. La plupart des experts vont jusqu'à affirmer que l'effectif peut devenir la plus importante de toutes les sources d'avantages concurrentiels, en partie parce qu'il est unique et qu'il ne peut donc être reproduit. À la Monnaie royale canadienne, par exemple, la gravure de haute qualité et les compétences techniques nécessaires pour raffiner l'or pur coté .9999 sont deux des compétences essentielles qui ont une incidence profonde sur sa capacité de concurrencer les autres producteurs de pièces d'or ou de pièces numismatiques dans le monde. Ces deux compétences ne se trouvent pas facilement sur le marché du travail. La Monnaie royale doit s'assurer qu'elle ne perd pas ce savoir-faire au profit de ses concurrents et qu'elle a un accès continu aux personnes qui possèdent ces compétences rares.

L'actif en ressources humaines, à l'instar des biens matériels, doit être protégé et appuyé. Il faut le garder jalousement et lui donner des possibilités de développement pour que l'organisation puisse non seulement obtenir les résultats désirés maintenant et dans le futur, mais aussi pour qu'elle continue de présenter les caractéristiques clés qui lui confèrent sa « personnalité » et son caractère, et de réussir dans le contexte des nouvelles réalités.

La protection de l'actif en ressources humaines exige tout d'abord que les ressources humaines soient valorisées *culturellement* en tant qu'actif clé qu'il faut gérer judicieusement; c'est un état d'esprit que doivent avoir tous les gestionnaires et tous les employés. Elle exige également que la direction fasse des efforts délibérés et conscients pour inventorier l'actif en ressources humaines essentiel de l'organisation et le gérer adéquatement. Par exemple, si une organisation considère que l'information de nature délicate ou la propriété intellectuelle est un actif clé, elle doit la protéger adéquatement contre la perte ou le vol, en restreindre l'accès aux personnes qui « ont besoin de savoir » et prendre des mesures pour garantir qu'aucun employé ne pourra la détruire, la divulguer ou la vendre à d'autres organisations. La direction doit donc mettre en place des mécanismes comme des contrôles des références et de sécurité rigoureux et efficaces avant d'engager de nouveaux employés, appliquer des mesures de contrôle efficaces des mouvements des employés dans les immeubles avant, pendant et après les heures de travail et, enfin, des procédures efficaces de décharge en cas de départ.

B. Critère

L'actif clé en ressources humaines — savoir-faire, compétences, propriété intellectuelle et expertise — qui constitue les caractéristiques uniques de l'organisation ou un avantage concurrentiel est protégé adéquatement contre la perte.

C. Indicateurs de problèmes éventuels

En dépit du contenu intellectuel élevé : absence d'évaluation des risques ou de mesures de protection contre la perte; absence de planification de la relève ou de remplacement des titulaires de postes clés, y compris les postes de gestionnaire; produits de haute technologie qui se vendent mal malgré leur utilité reconnue; innovations non brevetées; absence de contrôle des références ou de sécurité pour les candidats aux postes clés ou de confiance; accès non restreint aux immeubles, bureaux, dossiers; aliénation inadéquate d'information ou de matériel de nature délicate qui n'est plus utile; cours inadéquats de formation du personnel sur le mode de fonctionnement de l'organisation.

D. Questions à considérer

Cette organisation a-t-elle un actif en ressources humaines essentiel? (Considérer certains éléments comme la propriété intellectuelle, le savoir-faire, l'expérience, l'expertise, les connaissances, les compétences, les valeurs ou l'éthique.)

La direction considère-t-elle que cet actif en ressources humaines est essentiel?

Les gestionnaires et les employés gèrent-ils cet actif en ressources humaines comme un actif essentiel?

Jusqu'à quel point les mesures visant à protéger, à préserver ou à gérer efficacement ces éléments essentiels sont-elles adéquates? À titre d'exemple :

- Le contrôle des références, les mesures de sécurité du personnel et les mesures de sécurité matérielle sont-ils adéquats compte tenu de la nature des activités et de la nature délicate de l'information produite ou accessible?

- Des mesures appropriées sont-elles prises pour assurer adéquatement et en temps opportun un réservoir de main-d'oeuvre possédant les compétences et l'expérience essentielles?

- La direction connaît-elle le rendement de l'organisation en ce qui a trait à l'actif en ressources humaines essentiel? Les mécanismes d'évaluation, de supervision et de communication sont-ils adéquats?

- Le cas échéant, des mesures correctives sont-elles prises pour s'assurer que l'organisation ne sera pas vulnérable?